

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CC. POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



**LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA
POBREZA EN MÉXICO**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR POR Gerardo Manuel Ordóñez Barba**

Bajo la dirección del Doctor:
Ernesto Carrillo

Madrid, 2002

ISBN: 84-669-2413-2

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA EN
MÉXICO**

Tesis realizada por: D. Gerardo Manuel Ordóñez Barba
Tesis dirigida por: Dr. D. Ernesto Carrillo

LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

ÍNDICE

Agradecimientos	4
Introducción	5
1. Estado de la cuestión en los estudios sobre México	8
2. Límites del estudio	12
3. Plan de exposición de la obra	13
I. Desarrollo social e intervencionismo de Estado. Un marco de interpretación	22
1. Hacia la construcción de un nuevo contrato social: el Estado de bienestar	25
2. El moderno Estado de bienestar: características, críticas y tendencias	33
3. Singularidad y diversidad nacionales en la formación de los Estados de bienestar	41
4. México: ¿un Estado de bienestar?	49
II. La formación del Estado social en México	64
1. El origen del Estado social: la Constitución de 1917	66
2. Los periodos del desarrollo social	73
A. 1917-1934: la reconstrucción	76
B. 1935-1940: el cardenismo	81
C. 1941-1972: la política social de la industrialización	88
D. 1973-1982: la política social del desarrollo rural	107
E. 1983-1994: la política social de la liberalización y apertura económicas	134
3. A manera de conclusión: reflexiones en torno a la política social en marcha	198
Anexos del capítulo II	203
III. El combate a la pobreza en México	215
1. Los programas de lucha contra la pobreza desde una perspectiva comparada	216
A. Las estrategias de intervención social	217
B. Las estrategias de gestión gubernamental	230
2. El PROGRESA: ¿una nueva concepción en la lucha contra la pobreza?	236
3. Limitaciones y pertinencia del combate a la pobreza	242
Anexos del capítulo III	246
IV. El PRONASOL: ¿Una alternativa en el combate a la pobreza?	254
1. El PRONASOL como objeto de evaluación	258
A. Objetivos del programa, reglas de funcionamiento y preguntas de evaluación	258
B. Acerca de la información y sus fuentes	263
2. Resultados de la evaluación	273
A. Superación de la pobreza por vías productivas	273
B. Equidad, acierto, beneficios e impactos sociales	278
C. Sistema de gestión intergubernamental (GIG)	299
D. Balance general de la intervención	328
Anexos del capítulo IV	334

V. Conclusiones generales: hacia el Estado de bienestar en México	341
1. De los derechos sociales a la protección de los mínimos de bienestar	346
2. Pleno empleo, trabajo digno y equidad en la distribución del ingreso	348
3. Por una reforma solidaria de la política fiscal	352
4. Hacia la protección universal de los mínimos de bienestar	355
A. Seguridad social: las pensiones y el seguro de desempleo	356
B. La unificación de los sistemas de salud	358
C. Vivienda digna para todos	362
D. Más educación y de mayor calidad	364
E. La lucha contra el hambre y la pobreza	367
Bibliografía	370
Listado de siglas	382

AGRADECIMIENTOS

La tesis que se presenta en este documento es el resultado de una investigación iniciada hace nueve años en el marco de mis estudios doctorales en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense de Madrid. La realización de este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo de un conjunto de personas e instituciones que me dieron la oportunidad de continuar con mi formación académica aportando conocimientos, recursos y una infinita paciencia. En primer lugar, quiero agradecer a los profesores del programa de doctorado que siempre estuvieron dispuestos a compartir su tiempo y experiencia, y con quienes pude adentrarme en temas novedosos y de especial importancia para el estudio de la administración pública. Particularmente agradezco al Dr. Ernesto Carrillo, quien fungió como tutor y director de tesis, su constante interés y aliento a lo largo de toda la travesía.

También, quiero hacer patente mi reconocimiento a El Colegio de la Frontera Norte por acogerme desde 1990 como un miembro de la planta de investigadores e incluirme en 1992 en el programa de superación académica; al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca de manutención que me concedió y por sufragar otros gastos que hicieron posible mi estancia en Madrid; al Sistema Nacional de Investigadores por aceptarme como candidato a investigador nacional entre 1996 y 1999; y al Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, especialmente a las profesoras Yolanda de los Reyes y Castulina Niño, por permitirme el acceso a documentos y a diversas fuentes de datos que sirvieron de base a la investigación.

Por último, quiero hacer una mención especial a mi familia, a mi esposa Aída y a mi pequeño Santiago, quienes tuvieron que soportar pacientemente el largo proceso, en muchas ocasiones cargado de ansiedad.

INTRODUCCIÓN

La tesis que hemos elaborado en este documento pretende ofrecer un análisis del proceso de formación del Estado mexicano en términos de sus responsabilidades y funciones como agente de desarrollo, principalmente en lo relativo a la evolución y alcances de las políticas de bienestar básicas y los programas de lucha contra la pobreza. Tomando como punto de partida los diagnósticos sobre la situación social en México a finales del siglo XX, en los cuales no quedaba duda que la nación aún padecía rezagos y desigualdades de magnitud considerable después de casi 80 años de gobiernos formalmente comprometidos con la justicia y la equidad, el estudio retrospectivo que nos planteamos tuvo como propósitos, por un lado, indagar los orígenes de la limitada capacidad del Estado para desplegar políticas de desarrollo social universales y, por otra parte, reflexionar sobre el futuro e identificar las posibles rectificaciones que admite nuestro propio proyecto de país en el tránsito hacia la construcción de una sociedad más justa, incluyente y solidaria.

Las preocupaciones académicas que orientaron esta investigación se inscriben en la tradición del pensamiento que ha puesto especial énfasis en el estudio del surgimiento, devenir y crisis del Estado benefactor y en los debates históricos que se han entablado alrededor suyo en el marco de las democracias occidentales. En la revisión de la literatura referente al primer mundo encontramos que existe un acuerdo más o menos generalizado en torno a la tesis de Wedderburn, en la que establece que “el Estado de bienestar es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas”.¹ Si consideramos las características básicas que definen a este modelo de Estado en su acepción avanzada (ver el apartado 2 del capítulo I), esta afirmación podría ser cierta para la mayoría de los países de Europa occidental y algunos otros como Canadá y Australia, a pesar de las apreciables diferencias que hay entre ellos. Sin embargo, con estos parámetros, la apreciación de Wedderburn comienza a perder validez cuando se analizan otras experiencias en el mundo desarrollado (como en los casos de Estados Unidos y Japón) y, más aún, si se revisan las trayectorias de países capitalistas del llamado tercer mundo.

¹ Wedderburn, D., “Facts and theories of the Welfare State”, en: Miliband, R. y J. Saville (comps.), *The socialist register*, Merlin, Inglaterra, 1965, p. 127. Citado en: Johnson, Norman, *El Estado de bienestar en transición*, MTySS, España, 1990, p. 18.

No obstante, las tipologías referentes al Estado de bienestar intentan generar un marco explicativo para analizar la diversidad y dar cabida en este modelo a un mayor número de expresiones nacionales. La clasificación más general de Wilensky y Lebeaux concibe dos extremos: el bienestar institucional, acorde a las características de modelo avanzado, y el bienestar residual, muy cercano al sistema que prevalecía en la etapa del *laissez-faire*. Es evidente que dentro de estos dos polos ideales puede haber una amplia gama de posibilidades intermedias para acercarse a cualquier tipo de implantación en el contexto de las democracias capitalistas. Jones, basándose en las categorías de Titmus, acota un poco más el espectro definiendo los límites entre el modelo de bienestar institucional y el de logro personal-cumplimiento laboral; este último caracterizado por dar prioridad a la provisión de servicios sociales asociados al trabajo (bienestar ocupacional) y a los objetivos de igualdad de oportunidades y estímulo a la competencia.² Esta conceptualización se aproxima con más puntualidad a los desarrollos de posguerra verificados en los países de economías adelantadas, pero también admite la inclusión de otros, un tanto alejados de las tendencias económicas dominantes, que lograron crear instituciones nacionales de seguridad social basadas en el principio contributivo contractual, así como algunas políticas de bienestar generales (educación y asistencia, sobre todo).

Estos esfuerzos de sistematización conceptual, a partir del estudio de la diversidad en la que actúa el Estado benefactor en los diferentes escenarios nacionales, otorgan a la tesis de Wedderburn una renovada consistencia, pero también ponen de manifiesto las amplias divergencias que pueden existir en la estructuración de objetivos y prioridades y en la conformación del entramado organizativo estatal que posibilita (o condiciona) el acceso a los recursos y servicios de protección y bienestar.

A diferencia de la gran cantidad de trabajos referidos al Estado de bienestar en el mundo desarrollado, en América Latina y, particularmente en México, la producción académica relativa a este tema, aunque ha crecido en los últimos tiempos, aún es insuficiente para comprender y ubicar en el escenario internacional los procesos históricos que han dado lugar a programas de reforma social en estos países. De entrada, debido a las disparidades económicas y políticas que han privado en Latinoamérica respecto de las naciones avanzadas,

² Jones, C., "Types of Welfare Capitalism", en: *Government and Opposition*, vol. 20, núm. 3, 1985, pp. 328-342. Citado en: Johnson, *op.cit.*, p. 30.

cabría esperar distancias significativas en las formas que adopta la intervención pública como instrumento de desarrollo social. En este contexto resulta pertinente preguntarnos: ¿qué tipo de política social ha sido posible construir en América Latina?, o en términos más generales y prospectivos, acotando el planteamiento de Wedderburn, ¿es el Estado de bienestar un proyecto viable en las sociedades capitalistas subdesarrolladas? Sin duda, las respuestas a estas interrogantes requieren de una investigación que rebasa las posibilidades y aspiraciones de este trabajo. Sin embargo, a partir del estudio del caso mexicano es factible, sin pretender generalizaciones, rescatar algunas líneas que contribuyan al debate y entendimiento de los procesos latinoamericanos.

Para contestar a estas preguntas nos propusimos reconstruir el proceso de formación del Estado social en México desde sus orígenes, partiendo del momento en el que se sientan las bases del orden constitucional que formalizó su presencia y marcó el inicio de su institucionalización. En este recorrido de la historia, que abarca un periodo de más de 80 años, hemos acudido al uso de la mayor cantidad de fuentes documentales disponibles (jurídicas, académicas y estadísticas) con el fin de incorporar al análisis los factores de mayor peso para explicar la lógica de la intervención pública, particularmente en la construcción de las políticas sociales. Esta indagación permitió sistematizar un conjunto de factores agrupados en dos dimensiones del proceso: la formal, referente a los cambios legislativos que establecen las obligaciones del Estado con la provisión de mínimos de bienestar social; y la institucional, relativa a las organizaciones y los recursos públicos (humanos y financieros) involucrados en la instrumentación de las reformas sociales. Las políticas que fueron incluidas en el estudio aluden a todas las arenas de intervención social consideradas como responsabilidad pública en las naciones que cuentan con sistemas de bienestar avanzados, es decir, los servicios básicos (educación, salud, vivienda y alimentación), la seguridad social (pensiones y seguros contra riesgos en el trabajo) y la asistencia a sectores marginados.

Para ordenar el análisis de todos estos elementos elaboramos una periodización que, con algunos matices, recoge las propuestas que han elaborado diversos autores en el campo del desarrollo económico en nuestro país. La vinculación entre economía y reformas sociales parece obvia; sin embargo, los estudios que se han hecho en el pasado no han definido con claridad el tipo de relación que se fue tejiendo entre ambas dimensiones. Con muy raras excepciones, en la mayoría de los casos se ha optado por considerar a lo económico sólo como

una variable del entorno que posibilita o impone restricciones a la intervención del Estado en asuntos del bienestar general. Sin demérito de estos esfuerzos, con la recapitulación que proponemos intentamos establecer los nexos estructurales que se fueron entretejiendo y que, de acuerdo con la hipótesis original, terminaron por convertir a la política social en una función secundaria y supeditada a las políticas y actividades económicas predominantes.

Debido a la magnitud e intensidad con las que se manifiesta la problemática de la pobreza en nuestra sociedad, se decidió dedicar una parte muy importante de la investigación a conocer y comparar las características de los programas federales que se han puesto en marcha desde la década de los setenta para combatir a este fenómeno, con la intención de identificar los cambios que han experimentado estas iniciativas y avanzar en la discusión sobre su orientación social, métodos de trabajo, eficacia y pertinencia. Para profundizar en este tema se incluyó adicionalmente una evaluación que tuvo como objetivos valorar el diseño, funcionamiento y resultados del Programa Nacional de Solidaridad (o PRONASOL), el cual ha sido una de las alternativas más importantes y complejas que se hayan instrumentado en la lucha contra la pobreza en México. Desde muchos puntos de vista, la revisión de esta experiencia ofrece, tanto a los analistas como a las agencias gubernamentales interesados en proyectos de esta naturaleza, un conjunto de enseñanzas que pueden ayudar a mejorar la formulación y el desempeño de acciones futuras.

1. Estado de la cuestión en los estudios sobre México

El estudio de la evolución y los alcances de la intervención del Estado en el desarrollo de la sociedad no es un asunto nuevo en la literatura especializada sobre México. Aunque la producción académica referente a este tema ha crecido en los últimos tiempos, el bagaje de conocimientos acumulados ha contado, desde hace varias décadas, con las contribuciones de diversos investigadores preocupados por entender el proceso de construcción y expansión de las reformas implementadas en nuestro país a partir de la formalización del orden constitucional que dio origen al Estado social de derecho. En el abanico de trabajos a los que pudimos tener acceso, la mayoría de ellos publicados después de 1970, existe una amplia diversidad en el tratamiento del tema, tanto por las perspectivas con las que se aborda como por los alcances y periodos que se analizan.

Según el énfasis que los especialistas han puesto en el análisis del proceso, se perfilan

tres grandes líneas de investigación en la bibliografía recopilada. Un primer subconjunto lo integran los escritos cuyo interés se ha centrado en el elemento jurídico, particularmente en el estudio de la Constitución de 1917, de los derechos sociales, de sus leyes reglamentarias y de las enmiendas de que han sido objeto a través de los años. Otro grupo lo constituyen los trabajos que han puesto su atención en investigar los aspectos institucionales -organizativos, financieros y de gestión- implicados en la instrumentación de las reformas sociales, así como en su cobertura, impactos y resultados. Finalmente, el último conjunto lo componen las publicaciones enfocadas a entender el trasfondo político que subyace en las medidas adoptadas por el Estado en materia de bienestar, especialmente en su vinculación con la estructura corporativa del PRI y con la estabilidad política del país.

Debido al acercamiento que seguimos en esta tesis la mayor parte de la bibliografía que sirvió de base para nuestra investigación provino de las dos primeras vertientes, pero principalmente de la segunda. De la última sólo incorporamos algunos de los principales documentos en los que se han hecho esfuerzos por sistematizar, discutir y actualizar las aportaciones previas.³ A través de estos trabajos pudimos recuperar en varias partes del análisis los rasgos más distintivos del sistema político mexicano, sobre todo en lo referente a las formas de control social relacionadas con la acción del Estado, al papel que han jugado las luchas populares reivindicativas en el establecimiento y configuración de los servicios sociales, y a los mecanismos de exclusión que operan en contra de los sectores de la sociedad más vulnerables y con menor capacidad de organización y representación política.

De los trabajos orientados al examen del marco formal recogimos, en primer término, los planteamientos que ubican a la Constitución de 1917 entre los estatutos nacionales que fueron precursores del Estado social de derecho y, en segundo lugar, el seguimiento que se ha dado a los cambios y adiciones legislativas mediante los cuales se fueron reconociendo los derechos de toda persona a mínimos de seguridad económica y de bienestar social.⁴ En ambos

³ Entre estas obras destacan: Reyna, J. y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in México*, Institute for the Study of Human Issues, EUA, 1977; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1980; Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, COLMEX, México, 1988; y Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, COLMEX, México, 1996.

⁴ En esta línea sobresalen los siguientes trabajos: González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, UNAM, México, 1983 (primera edición en 1978); Ruiz Massieu y Diego Valadés (Ed.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, FCE, México, 1991; y, UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, Tomo III,

casos nos propusimos discutir con los autores que si bien es cierto el estatuto fundacional del Estado mexicano contenía avances significativos respecto de otras constituciones vigentes en aquella época en el mundo occidental, desde el origen se concedió poca importancia a la intervención pública en asuntos de política social y que fue hasta muy recientes fechas (en 1993) cuando logró completarse el conjunto de derechos universales que son comúnmente aceptados en las sociedades desarrolladas, esto a pesar que nuestro país había suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Por último, de la vertiente institucional reunimos gran parte de la información y argumentos que sustentaron nuestra propia visión de los acontecimientos. Los estudios que tuvieron mayor influencia en la orientación de esta tesis pueden dividirse en dos grupos: por una lado, aquellos que presentan análisis comprensivos acerca del devenir del Estado mexicano en su calidad de agente de desarrollo y, por otra parte, los que se proponen estudiar la evolución y alcances de alguna o algunas políticas sociales de manera puntual. Entre los primeros destacaríamos las aportaciones de Leopoldo Solís, James Wilkie, Gloria González, Nora Lustig, Peter Ward, Cordera y Tello, José Ayala y González Tiburcio.⁵ Entre los segundos sobresalen las contribuciones de Pablo Latapí, Juan Prawda, Muñoz y Suárez y María del Carmen Pardo en materia educativa;⁶ de Garza y Schteingart, Casanueva y otros, y Aldrete-Haas en política de vivienda;⁷ de Mesa-Lago, Carrillo Prieto y Narro Robles en

UNAM, México, 1991.

⁵ Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, SEP-SEPSETENTAS, México, 1975; Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978; González Salazar, Gloria, *op. cit.*; Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, S. XXI, México, 1981; Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en: *Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989; Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1989 (primera edición en inglés en 1986); Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, S. XXI, México, 1997 (primera edición en 1981); Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988; y, González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*, INAP, México, 1993 (primera edición en 1991).

⁶ Latapí, Pablo, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en: *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12, diciembre de 1975; Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987; Muñoz García, Humberto y Ma. Herlinda Suárez, "El sistema educativo mexicano: una visión de largo plazo", en: Bejar, Raúl y Héctor Hernández (coord.), *Población y desigualdad social en México*, CRIM-UNAM, México, 1993; y, Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999.

⁷ Garza, Gustavo y Martha Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, México, 1978; Casanueva, Cristina, Alberto Díaz y otros, *Vivienda y estabilidad política: reconcibiendo las políticas sociales*, CIDAC-Diana, México, 1991; y, Aldrete-Haas, José Antonio, *La deconstrucción del Estado mexicano: políticas de vivienda 1917-1988*, Alianza, México, 1991.

2. Límites del estudio

El alcance de este estudio está limitado en al menos cinco sentidos. Primero, para la elaboración del marco de interpretación que sirvió de guía para el análisis del proceso mexicano acudimos principalmente a la literatura especializada que tiene como punto de referencia las democracias occidentales del primer mundo. Esta orientación conceptual limita las posibilidades del estudio para ubicar al caso mexicano en función de las experiencias y debates que existen en naciones con niveles de desarrollo similares, particularmente al interior de Latinoamérica. La estrategia de investigación que decidimos adoptar se justifica en la medida que los Estados de bienestar que se originan en la segunda posguerra, sobre todo en Europa occidental, se fundan sobre la idea de un Estado intervencionista fuerte y una concepción universalista del desarrollo social. La historia de México no es ajena a estos principios y, por lo menos desde 1948, el Estado refrendó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos la voluntad de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de toda persona, así como de procurar un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos. En la actualidad el PNUD y la CEPAL utilizan estos parámetros para ponderar el grado de desarrollo de cada país y continúan siendo la base de sus recomendaciones de reforma social. Al final, en el capítulo de conclusiones, recurrimos a algunas propuestas de la CEPAL para completar el contenido de una agenda mínima de cambios en favor de un sistema de bienestar universal y solidario; sin embargo, aún queda pendiente la tarea de contextualizar nuestra experiencia en relación a lo acontecido en el subcontinente latinoamericano.

Segundo, la reconstrucción histórica del proceso de formación del Estado mexicano en su mayor parte se basó en una revisión de fuentes secundarias, bibliográficas y documentales, por lo cual en alguna medida contiene los sesgos y vacíos inherentes a las fuentes consultadas. La escases de datos e información se agrava cuando nos remontamos a las primeras décadas de la historia post-revolucionaria. Para allanar algunas de estas insuficiencias optamos por recurrir a diversas fuentes primarias, como en el caso de los diarios oficiales para el seguimiento de los artículos constitucionales en los que se establecieron los derechos sociales o a las estadísticas oficiales para construir nuestra propia serie histórica de la evolución de las finanzas públicas. No obstante, debemos reconocer que aún con este esfuerzo persisten lagunas que habrán de cubrirse en futuras investigaciones.

Tercero, cuando se trata el tema del bienestar por lo regular se alude a asuntos relacionados con la política social y en algunas ocasiones a cuestiones de empleo e ingresos (seguridad económica). En la literatura que se origina en el mundo desarrollado, aunque se reconoce que la democracia electoral y los derechos políticos fueron una condición previa a la construcción del Estado de bienestar y son todavía materias centrales del desarrollo de sus sociedades, por lo general se les considera un tema superado o sujeto de algún tipo de perfeccionamiento. En el caso mexicano todos estos componentes del desarrollo social, económico y político continúan siendo cruciales para valorar adecuadamente los logros y ubicar nuestra posición en el contexto de las sociedades avanzadas. En esta tesis también hemos puesto especial énfasis en conocer el devenir de las políticas sociales y procuramos incorporar en diversas partes lo relativo al empleo, sobre todo en su vinculación con la seguridad social, a la desigualdad en la distribución del ingreso y a las prácticas autoritarias que imperaron en el sistema político mexicano hasta muy recientes fechas. A pesar de ello y de haber actualizado en las conclusiones finales lo tocante a la normalización democrática y a la inseguridad económica de la población, debemos señalar que el estudio de estos temas no fue sistemático.

Cuarto, cuando se aborda el análisis comparativo de los programas de lucha contra la pobreza lo deseable hubiera sido valorar los avances que supusieron las modificaciones introducidas por cada gobierno en su diseño y puesta en marcha. Esto no pudo ser así debido a que no hay información disponible para evaluar los resultados de cada programa y, mucho menos, presentarlos en forma comparada. Y quinto, en el único caso al que sí se tuvo acceso a datos empíricos para practicar una evaluación de impactos y resultados, éstos provienen de una investigación que se aplicó a sólo tres de los 31 estados que existen en el país, lo cual limita las posibilidades de generalización. En el capítulo correspondiente al PRONASOL se exponen con mayor amplitud esta y otras limitaciones con respecto de las fuentes de información utilizadas.

3. Plan de exposición de la obra

Este documento se divide en cinco capítulos. Partiendo de la pregunta inicial, el principal objetivo del capítulo I fue discutir si en México había tenido lugar la construcción de alguna forma de Estado de bienestar a la luz de los desarrollos observados en las democracias

capitalistas occidentales del primer mundo. Para ubicar al proceso mexicano en función de lo acontecido en estos países fue necesario elaborar un marco de interpretación a partir de un conjunto de obras que, en el ámbito internacional, han destacado por sus análisis sobre el origen y expansión de este modelo de Estado en las sociedades desarrolladas. De nuestra particular lectura de estos documentos se desprendieron tres apartados que consideramos sustantivos para responder a la interrogante planteada: en el primero se esbozan los antecedentes y las fuentes conceptuales que enmarcan la aparición y devenir del Estado benefactor después de la segunda posguerra en Europa, hasta la consolidación de un relativo consenso mundial hacia finales de la década de los cuarenta sobre la pertinencia de impulsar programas de reforma social universales. En los argumentos que cierran este segmento se hace hincapié en que a pesar de la tendencia hacia la homogeneización en la definición de principios, derechos y compromisos sociales de las naciones, en la práctica cada una ha seguido rutas y ritmos sui géneris que se expresan en las marcadas diferencias en la composición y alcance de los servicios de protección social, lo cual pone de relieve la importancia de las tipologías y fortalece la idea de estudiar los procesos nacionales como hechos únicos e inéditos.

En el segundo apartado se describen las características que definen al Estado de bienestar en su acepción avanzada, así como las críticas de que ha sido objeto, tanto por posiciones de derecha como de izquierda, y las tendencias desatadas con la crisis económica de mediados de los setenta bajo los auspicios de proyectos gubernamentales neoconservadores y socialdemócratas. En la tercera parte se profundiza en el tema de la singularidad y diversidad nacionales patentes en la formación de los sistemas de bienestar y se acude a la comparación de las experiencias europea y estadounidense para situar los márgenes entre los cuales ha evolucionado la política social en dos grandes paradigmas representativos del Estado moderno.

Una vez descifrados estos temas se procedió a exponer una síntesis de los ingredientes que fueron definiendo al Estado mexicano y se ponderó su grado de aproximación respecto de uno u otro paradigma. En la conclusión central de este capítulo se establece que si bien se han emprendido reformas sociales que tendieron puentes con algunos de los elementos que dieron forma a los Estados de bienestar de la segunda posguerra, la posición de México se encuentra todavía alejada de ellos, incluso de los que son ubicados como rezagados en el marco de las democracias capitalistas adelantadas. Desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce

hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como componentes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. En la práctica, con excepción de la educación primaria, el acceso a los servicios que se derivan de estos derechos no está garantizado para amplios sectores de la población que permanecen marginados, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado. Esto ha sido así, sobre todo, por el particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo consideradas prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta particularidad, contraria a los objetivos y marcos formales, acerca al Estado mexicano con aquellos regímenes que privilegian el bienestar ocupacional, con la única diferencia que en nuestro caso han sido excluidas la mayoría de las ocupaciones rurales y un número importante y creciente de categorías de trabajadores urbanos.

Ahondando en esta recapitulación, en el capítulo II se presenta una reconstrucción pormenorizada del proceso de formación del Estado mexicano con el fin de entender, por un lado, la lógica de expansión de las políticas sociales y, por otra parte, las fuentes de su limitada capacidad para hacer frente a los todavía amplios rezagos observados en el desarrollo de la sociedad. Para ordenar el análisis este capítulo fue dividido en tres grandes partes. En la primera se estudian los cambios legislativos que dieron sustento al Estado social de derecho en México. Aquí nos interesó indagar las características del modelo de intervención estatal contenido en la Constitución General de 1917 y el nivel de formalización de los derechos sociales en ese orden normativo. En la segunda parte se analizan las modificaciones formales e institucionales que impulsó el Estado a lo largo del siglo XX, haciendo énfasis en las reformas y las políticas que marcaron los periodos del devenir histórico en materia de bienestar. Por último, el tercer subcapítulo está dedicado a establecer algunas reflexiones sobre la política social en marcha y las interrogantes que se desprenden para la acción futura.

En el balance general de este capítulo asentamos, en adición a la conclusión anterior, que fue en la década de los cuarenta, sobre todo después de la creación del IMSS en 1943, cuando comenzaron a definirse los rasgos de subordinación de los servicios sociales a las actividades económicas vinculadas con la política de industrialización. A partir de ese momento cada una de las políticas sociales tendió a evolucionar siguiendo la trayectoria de la industria y de las actividades terciarias, públicas y privadas, concentradas en las ciudades.

Como lo pudimos constatar, este sesgo sólo ha sido temporal y parcialmente flexibilizado con la puesta en marcha de diversos programas dirigidos a la población pobre, sobresaliendo las iniciativas emprendidas en la década de los setentas durante el efímero periodo que denominamos "de desarrollo rural" (1973-1982) y el PRONASOL en el sexenio de Salinas (1989-1994). No obstante la importancia que llegaron a tener estos programas, con su desmantelamiento, después de unos cuantos años de existencia, se confirmó que los apoyos públicos en favor de los pobres están fincados en compromisos políticos coyunturales sujetos a la voluntad del Ejecutivo Federal en turno, lo que los ha convertido en piezas prescindibles ante los primeros síntomas de dificultades financieras. A pesar del discurso oficial, la lucha contra la pobreza continúa siendo el eslabón más frágil de la cadena redistributiva del Estado.

En síntesis, se ha configurado un sistema de protección que distribuye beneficios de manera desigual y cuya misión es atender fundamentalmente a los individuos, familias o colectivos mejor integrados a la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales. Las políticas de bienestar han contribuido directamente a acentuar las desigualdades que se generan en la esfera productiva, dando como resultado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas y altos niveles de desprotección que se recrudecen a medida que descendemos en la escala social. Pero lo más grave que encontramos en este recorrido de la historia es que a partir de 1983, con la instrumentación de la estrategia de apertura y liberalización, el Estado de bienestar en nuestro país pasó de ser un proyecto nacional inacabado, desde el punto de vista de sus responsabilidades sociales no cubiertas, a otro con una posición deliberadamente limitada en cuanto a la definición de objetivos y opciones de inclusión social.

Analizando por separado los programas nacionales de lucha contra la pobreza, en el capítulo III se presenta un estudio comparativo de las características más importantes de las tres principales iniciativas federales puestas en marcha a partir de la década de los setenta (es decir, el PIDER, la COPLAMAR y el PRONASOL), con el fin de examinar el proceso de acumulación e innovación que estas experiencias de gobierno aportaron (y aportan) al tratamiento de un fenómeno tan complejo y extendido en la sociedad mexicana, así como de identificar las modificaciones que justificaron después de 1982 el tránsito hacia iniciativas supuestamente más equitativas y eficaces. Debido a que el último de los programas (el PROGRESA) contiene elementos no comparables con los anteriores, en un segundo apartado

se examinaron sus peculiaridades y, en la última sección, se discutió la pertinencia y limitaciones de este campo de la intervención pública.

Con el análisis comparativo de las tres primeras iniciativas pudimos comprobar que efectivamente pasaron por un proceso de transformación en el cual no dejaron de aprovecharse la experiencia y los conocimientos acumulados como elementos de partida para mejorar o innovar la actuación gubernamental. En otras palabras, hasta aquí no hubo un punto de ruptura significativo que permita identificar los cambios que suponían el tránsito hacia un esquema de intervención distinto al que se desarrolló en la década de los setenta. Por el contrario, puede argumentarse que el diseño del PRONASOL (o Solidaridad) representó la síntesis más acabada de la estrategia proyectada en esos años, pero ampliada a los ámbitos rural y urbano. En esencia, se siguió planteando como alternativa para salir de la pobreza la combinación de una amplia gama de medidas de bienestar, de apoyo a las actividades productivas y de desarrollo regional; perduró la participación coordinada de muchas agencias federales; se mantuvo la idea de involucrar a los gobiernos locales y a los propios beneficiarios en distintas etapas del proceso de gestión, ejecución y fiscalización de los programas; finalmente, también persistió la concepción de "la comunidad" como la unidad básica de trabajo.

Las diferencias más significativas que encontramos entre las iniciativas de los años setenta y Solidaridad radicarón en su relación con los entornos económico e institucional. En general, se procuró desvincular el combate a la pobreza de factores que incidían negativamente sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas o distorsionaban el funcionamiento de los mercados. El control del déficit fiscal fue el principal objetivo y a él se supeditaron todo el conjunto de políticas involucradas en el desarrollo social. La eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados a la producción y consumo de alimentos y la reducción o el retiro de la participación estatal en diversas áreas (vivienda, infraestructura, producción de bienes y servicios, créditos a la agricultura, etc.) fueron algunas de sus principales consecuencias. Estos cambios si bien realzaron el papel del PRONASOL, al situarlo como el único canal de acceso a recursos públicos para la población pobre, también provocaron su aislamiento y dificultaron las posibilidades de integración de sus beneficiarios a servicios de bienestar más estables y de mayor alcance.

Ante este panorama, lejos de proponer modificaciones tendientes a ampliar el rango de acción de la lucha contra la pobreza, el gobierno de Zedillo (1995-2000) decidió establecer una

iniciativa mucho más restrictiva y focalizada. En aras de lograr una mayor equidad y eficacia, con el PROGRESA se plantea atender únicamente a la población más pobre del país asentada en las áreas rurales, especialmente a los grupos vulnerables (niños y madres), mediante la dotación de un paquete básico de servicios de educación, salud y alimentación. En términos concretos el programa debía cumplir con tres objetivos centrales: reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el estado de educación, salud y nutrición de los beneficiarios y reducir las tasas de fecundidad. De acuerdo con su estrategia los servicios debían ser proveídos por una sola entidad, la cual tendría que asegurarse que las acciones del programa fueran ofertadas de manera sostenida. Con la mezcla de todos estos elementos se pretendía evitar o minimizar al máximo algunos errores del pasado, como lo fueron la dispersión de objetivos, las desviaciones en la selección de la población objetivo, la descoordinación intergubernamental y la cíclica discontinuidad a la que fueron sometidos los anteriores programas.

No obstante los esfuerzos de los últimos años por racionalizar y mejorar la equidad y eficacia de los programas, en la práctica ha habido una reducción de las prestaciones sociales y no se ha cumplido cabalmente con los criterios de focalización ni con una distribución equitativa de los recursos en el territorio; tampoco hay evidencia que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente que les permita enfrentar situaciones de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso, en sus condiciones de existencia. En general, se puede afirmar que estas iniciativas no han sido capaces de revertir las causas estructurales de la pobreza (como podría ser una mejoría en la distribución del ingreso o en el empleo) y han logrado sólo parcialmente atemperar los efectos sociales negativos de un escenario económico inestable y, como lo hemos observado en los últimos tres sexenios, de la erosión o el retiro de la intervención estatal en aspectos clave del bienestar. La intermitencia y la desvinculación de estos programas respecto de las políticas generales de desarrollo han sido otros factores clave que inciden en su bajo desempeño.

A pesar de lo anterior, el combate a la pobreza resulta para muchos mexicanos la única alternativa de acceso a los circuitos redistributivos del Estado. Las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazo para la atención de los individuos, familias y comunidades cuyos niveles de vida estén por debajo de lo mínimo aceptable. Es en este horizonte donde cobra relevancia la valoración de

las experiencias en esta materia como un paso previo indispensable para el mejoramiento de la acción gubernamental futura. Desde esta perspectiva, con la evaluación del PRONASOL que presentamos en el capítulo IV se intenta contribuir en la búsqueda de nuevas estrategias que eviten los errores del pasado, recuperen los aciertos y trasciendan sus limitaciones.

Debido a la complejidad de este programa optamos por seleccionar, tomando en cuenta la línea temática de la tesis y la disponibilidad de información, un conjunto de interrogantes que nos permitieron formar valoraciones sobre elementos centrales de su diseño, funcionamiento y resultados. En el balance general de esta evaluación anotamos que si bien es cierto el PRONASOL contenía en su propuesta amplias coincidencias con una concepción de reforma social avanzada (generación de empleos, acceso a ingresos suficientes y provisión de servicios sociales), los resultados de su actuación mostraron apreciables distancias entre lo que debía hacer y lo que finalmente pudo lograr. En primer término, no dispuso de la capacidad para consolidarse como una alternativa al desempleo y a la falta de ingresos en los hogares; en segundo lugar, no sólo no fue capaz de corregir o atenuar las desigualdades regionales si no que, por el contrario, contribuyó a acentuarlas poniendo en práctica un esquema de asignación de recursos que sistemáticamente perjudicó a las entidades más pobres del país; finalmente, los esfuerzos en la provisión de los servicios de bienestar fueron insuficientes para eliminar los rezagos, constriñendo las oportunidades de acceso a una oferta fragmentada no sujeta a un plan de mejoras graduales y complementarias.

Podría argumentarse que una parte de las causas que explican las distorsiones entre objetivos y resultados tienen su origen en las desproporciones que existen entre los fondos públicos disponibles, evidentemente escasos, y la magnitud y heterogeneidad de la problemática social a intervenir. No hay duda que este elemento tiene una importancia decisiva para evaluar adecuadamente la actuación de Solidaridad, pero también nos quedó claro que el desempeño de este programa estuvo mediatizado por un conjunto de imprecisiones conceptuales y fallos de orden instrumental que le restaron fuerza para alcanzar sus cometidos o que incluso contribuyeron a desvirtuarlos. En el escrutinio realizado detectamos algunos de estos problemas, entre los que destacaron: desconexión con las políticas generales de desarrollo; escasa articulación entre objetivos y componentes programáticos; dispersión programática; ambigüedad en las definiciones estadística y operativa de la población objetivo; y, obstrucciones a la participación de los gobiernos locales en el diseño y operación del

programa en el territorio.

Para cerrar este capítulo argüimos que no sería justo finalizar el balance sin mencionar algunos de los principales éxitos alcanzados por Solidaridad a lo largo de su existencia. En primer lugar, generó los consensos básicos necesarios entre los actores gubernamentales, sociales y políticos, nacionales y locales, para ubicar como prioridad pública el problema de la pobreza; en segundo término, obtuvo la cooperación financiera de los gobiernos estatales; en tercer sitio, logró impulsar la autogestión social como una vía para incrementar la rentabilidad de las inversiones públicas en las comunidades; y por último, alcanzó grados importantes de legitimidad y satisfacción respecto de su actuación y resultados, aun entre la población que no fue beneficiaria. Combinando estas virtudes con las bondades de las reformas social e institucional propuestas en su diseño inicial, nos es claro que, de haberse corregido las inconsistencias conceptuales y los fallos de la estrategia, el desempeño de Solidaridad habría mejorado de manera significativa, haciendo de su intervención una parte complementaria pero fundamental en la erradicación de la pobreza, sobre todo en sus manifestaciones extremas.

Para terminar este documento en el capítulo V se exponen las principales conclusiones y, apoyados en el diagnóstico elaborado a lo largo de esta tesis y en algunas de las principales recomendaciones de la CEPAL, se propone una agenda de cambios encaminados a transformar el esquema de desarrollo vigente con el objetivo de lograr la universalización de los mínimos de seguridad económica y de bienestar social. A grandes rasgos, esta orientación implica modificar el rumbo de las políticas económica y social hacia un proceso de convergencia que, por un lado, permita generar las condiciones para la creación de empleos, la igualdad de oportunidades y la retribución justa al esfuerzo individual y, por el otro, proporcione los medios para el desarrollo de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etc.) y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social).

Considerando los alcances y las tendencias actuales en cada una de estas esferas del bienestar, es evidente que el esfuerzo requerido para universalizar un sistema de protección de tal envergadura deberá pensarse en un horizonte de largo plazo, y exigirá de la concurrencia de la sociedad entera y de la disposición del Estado para asumir un programa integral de reformas que hagan posible completar el ciclo crecimiento/ desarrollo de manera sostenida.

También es claro que la temática de una agenda pública basada en un proyecto de estas dimensiones abarca a todos los ámbitos y modalidades de la intervención gubernamental, desde la regulación de variables macroeconómicas hasta la instrumentación de programas específicos para el cuidado de poblaciones vulnerables o de regiones marginadas, pasando por toda la gama de instrumentos o políticas con las que cuenta el Estado para fomentar la producción y acrecentar la provisión de servicios sociales.

Reconociendo la complejidad de esta tarea, el contenido de la agenda que proponemos se enfoca en tres grandes temas que, a nuestro juicio, constituyen el núcleo central de un proyecto tendente a consolidar un Estado de bienestar incluyente y solidario. Así, en la primera sección se abordan a grosso modo las políticas que inciden sobre el crecimiento, la creación de empleos y la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso; en la segunda parte se habla de la necesidad de conciliar el crecimiento con una reforma fiscal solidaria que garantice una distribución equitativa de las cargas y genere los recursos indispensables para financiar el desarrollo; en el último apartado se ponen en la mesa de discusión las reformas de política social que identificamos como prioritarias para cubrir vacíos y acercar sus fines al principio de universalidad.

Como lo podrá comprobar el lector, lo expuesto en esta tesis es un intento, por un lado, de contribuir a ampliar el conocimiento que circula en el ámbito académico en torno a las características, limitaciones y etapas del proceso de formación del sistema de bienestar en México a lo largo del siglo XX y, por otra parte, de aportar elementos para el debate sobre una posible agenda de desarrollo con miras a corregir el rumbo y avanzar hacia el modelo de sociedad al que aspiramos pertenecer todos en un futuro no muy lejano.

I. DESARROLLO SOCIAL E INTERVENCIONISMO DE ESTADO. UN MARCO DE INTERPRETACIÓN

"Las batallas libradas tras el Estado de bienestar ponen de manifiesto con toda claridad la estructura y los conflictos de la sociedad moderna. Las disputas en curso entre diferentes grupos en torno a cuestiones redistributivas, las contiendas sobre la solidaridad, fuerzan a llevar a cabo una constante renegociación del contrato social."

Peter Baldwin, *La política de solidaridad social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992, p. 18.

Uno de los principales debates en la historia de las democracias capitalistas occidentales ha girado en torno al papel que debe jugar el Estado en el desarrollo social. Sobre todo después de la revolución industrial en Europa cuando, debido a las deficiencias e iniquidades de los procesos económicos que comenzaban a convulsionar a la sociedad, empezó a cobrar presencia una corriente de pensamiento que se opuso a las posiciones políticas y académicas dominantes en aquella época que defendían la continuidad del *statu quo* dentro de los límites del *laissez-faire* y que obligaban a las instituciones de gobierno a permanecer apartadas de la dinámica económica y confinadas a proteger el territorio y el orden público y a procurar, sólo marginal y esporádicamente, ayudas de tipo asistencial a los pobres. Contrario a estos postulados conservadores, adversos a cualquier tipo de intervención pública por considerarla una amenaza al régimen de libertades y principios que promueven el progreso individual y el crecimiento económico, la corriente opositora, que podríamos calificar genéricamente como reformista, observó en el Estado una alternativa de solución a los problemas estructurales del capitalismo que ponían en riesgo su estabilidad y permanencia. Desde su perspectiva el Estado debía asumir una posición activa ante la situación de desigualdad prevaleciente con el fin de moderar los fenómenos sociales más perniciosos de la expansión industrial, como la indigencia y el desempleo, y evitar confrontaciones irreductibles entre los factores de la producción. En otras palabras, la concepción reformista ofrecía una salida moderada a los conflictos sociales subyacentes en el capitalismo y abría nuevas posibilidades para encauzar la lucha política en el marco de la democracia liberal.

Hacia finales del siglo pasado, como veremos, la polémica comenzó a decantarse a favor de las recomendaciones de los reformistas cuando diversos gobiernos europeos decidieron adoptar importantes medidas de política social para beneficio de subconjuntos

poblacionales cada vez más numerosos. Los estragos de la primera guerra mundial y, sobre todo, los devastadores efectos de la gran depresión de 1929 se convertirían en eventos decisivos para extender el radio de acción de las reformas sociales y cimentar nuevas posiciones proclives a la regulación pública de las actividades económicas. En el ínter, los socialdemócratas alemanes de la República de Weimar serían los primeros en elevar a rango constitucional (en 1919) las bases de un orden estatal cualitativamente distinto, abiertamente interventor y comprometido con "el progreso social". La irrupción del nazismo en Alemania impidió que el programa de Weimar pudiera llevarse a la práctica en muchos de sus aspectos y no fue sino hasta la segunda posguerra cuando pudo concretarse en Inglaterra, bajo la dirección de los liberales progresistas, un plan integral para la conformación de poderes públicos generosamente facultados para intervenir en el desarrollo de la sociedad, estableciendo las políticas e instituciones que definieron al Estado de bienestar. En poco tiempo el modelo inglés fue acogido en varias naciones de la región, proyectándose como una alternativa de futuro generalizable en el contexto de las democracias capitalistas avanzadas.

Los avances y el consenso social y político que logró afianzar el Estado de bienestar en los primeros años de la posguerra, no evitaron que a mediados de la década de los setenta, cuando se presentaron los primeros síntomas de una nueva crisis económica, las posturas conservadoras antiestatalistas recobraran parte de la presencia perdida en el debate histórico e intentaran forzar el regreso hacia la economía de libre mercado. En la década de los ochenta, con el ascenso de los neoconservadores a los gobiernos nacionales en algunos países, entre los que destacan Inglaterra y Estados Unidos, se pusieron en marcha estrategias para dismantelar y, en última instancia, liquidar sus sistemas de seguridad y protección social. Si bien en la práctica estos programas regresivos no han podido imponer cabalmente sus propósitos, sus persistentes embates han logrado vulnerar aspectos centrales del Estado de bienestar (como son el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres). En la actualidad, como lo demuestran las disímbricas posiciones de gobiernos y sociedades, no existen acuerdos normativos que permitan predecir con certeza el curso que tomarán los acontecimientos. Lo que sí parece estar claro es que acudimos a una nueva encrucijada de la que difícilmente saldrá ileso el proyecto reformista.

Esta breve revisión a una parte de la historia de las democracias capitalistas, que será ampliada a lo largo de este capítulo, pone de manifiesto que las posibilidades de la relación

entre la intervención pública y el desarrollo social se encuentran en un proceso inacabado y en rutas no necesariamente ascendentes. No obstante estas últimas tendencias, es un hecho irrefutable que en los países del llamado primer mundo fue posible construir un vínculo estrecho entre el Estado y la sociedad que ha ido más allá de la provisión de servicios o de la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. El Estado de bienestar fue para estas naciones la síntesis histórica de un nuevo contrato social que renovó las vencidas estructuras del capitalismo y ofreció contenidos distintos a los valores democrático liberales que defienden la igualdad ciudadana. También es cierto, como lo comprueban muchos estudios comparativos y de caso, que a pesar de las convergencias de la posguerra cada sociedad ha seguido una ruta particular que arroja una diversidad notable en la composición y alcance de los sistemas de bienestar.

A diferencia de la gran cantidad de trabajos referidos al Estado de bienestar en el mundo desarrollado, en América Latina y, particularmente en México, la producción académica relativa a este tema, aunque ha crecido en los últimos tiempos, aún es insuficiente para comprender y ubicar en el contexto internacional los procesos históricos que han dado lugar a programas de reforma social en estos países. De entrada, debido a las divergencias económicas y políticas que han privado en latinoamérica respecto de las naciones avanzadas, cabría esperar distancias significativas en las formas que adopta la intervención pública como instrumento de desarrollo social. Las magnitudes de la pobreza y de las desigualdades en la distribución del ingreso en esta región son algunas pruebas del atraso económico y de las debilidades de los gobiernos para corregir o, por lo menos, amortiguar amplias manifestaciones de deterioro entre su población. En este contexto resulta pertinente preguntarnos: ¿qué tipo de política social ha sido posible construir en América Latina?, o en términos más generales y prospectivos, acotando las tesis de Wedderburn,¹ ¿es el Estado de bienestar un proyecto viable en las sociedades capitalistas subdesarrolladas? Sin duda, las respuestas a estas interrogantes requieren de una investigación mucho más amplia de la que nos hemos propuesto. Sin embargo, a partir del estudio del caso mexicano, es factible, sin pretender generalizaciones, rescatar algunas líneas que contribuyan al debate y entendimiento de los

¹ Según esta tesis "el Estado de bienestar es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas". Wedderburn, D., "Facts and theories of the Welfare State", en: Miliband, R. y J. Saville (comps.), *The socialist register*, Merlin, Inglaterra, 1965, p. 127. Citado en: Johnson, Norman, *El Estado de bienestar en transición*, MTySS, España, 1990, p. 18.

procesos latinoamericanos.

Para comenzar a investigar si en México ha tenido lugar la construcción de alguna forma de Estado de bienestar, se requiere conocer antes los acontecimientos y las condiciones que llevaron al surgimiento de este modelo de Estado en la posguerra, así como sus características básicas, los márgenes entre los cuales ha evolucionado en las naciones avanzadas y las principales críticas que han surgido en torno a sus actuales dimensiones. Una vez decifrados estos problemas será posible catalogar los elementos que definen al sistema de bienestar mexicano y valorar su grado de aproximación a los desarrollos observados en otras latitudes. En el conjunto de esta tesis, este capítulo permitirá establecer un marco de interpretación para analizar el proceso mexicano y desprender reflexiones sobre el futuro previsible y las posibles rectificaciones que admite nuestro propio proyecto de nación en el contexto de los países que se han propuesto alcanzar sociedades más justas e igualitarias empleando la ruta del bienestar social.

1. Hacia la construcción de un nuevo contrato social: el Estado de bienestar

Desde finales del siglo XVIII la discusión respecto del papel que debían jugar las instituciones públicas en el desarrollo social estuvo enmarcada por dos posiciones claramente definidas: por un lado, había quienes opinaban que el Estado debía incrementar su intervención, limitada hasta ese entonces a labores de corte asistencialista/caritativo, a fin de reducir las evidentes desigualdades producidas por la revolución industrial, que amenazaban con convertirse en problemas crónicos, como el desempleo, la pobreza y todas sus derivaciones; por otro lado, estaban quienes sostenían, con cierta inflexibilidad, que el Estado debía mantenerse fiel a los principios liberales que privilegian el esfuerzo individual y la libre empresa. Las diferencias de fondo entre ambas propuestas radicaban en sus visiones respecto del origen de los problemas sociales y en los costos fiscales implicados en un posible proceso de reforma. Para los primeros, el costo debía ser asumido socialmente en la medida que también socialmente se generaban fenómenos masivos de existencia precaria. Para los segundos, en cambio, la imposición de cargas fiscales a las actividades productivas para subsanar problemas de índole individual era “una amenaza irreparable para la prosperidad de

la economía de toda la nación".²

La evolución de este desacuerdo, que como veremos perdura hasta nuestros días, comenzó a decantarse hacia finales del siglo XIX a favor de las posturas reformistas. El primer paso hacia adelante, como lo califica Augusto Venturi, sucedió durante el mandato del canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I, cuando se adoptaron, no sin antes enfrentar el rechazo de liberales y socialdemócratas, las primeras medidas públicas tendientes a institucionalizar un incipiente sistema de protección que beneficiaría a algunas categorías de trabajadores. Entre 1883 y 1889 se aprobaron en ese país las primeras leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos contra enfermedades (1883), accidentes (1884), invalidez y vejez (1889). Para solventar el escollo de la distribución de los costos, después de una serie de negociaciones se propuso, en esas leyes, que los seguros fueran financiados con las aportaciones conjuntas o exclusivas de tres fuentes principales: los trabajadores y empresarios cubrirían el seguro de enfermedad, estos últimos los accidentes de trabajo y ambos, junto con el gobierno, los derechos a una pensión por vejez o invalidez.³

Para algunos estudiosos, el proyecto de Bismarck fue un intento de reforma social limitado y conservador cuyos fines se fincaron en propósitos políticos más que sociales, ante el ascenso de las posiciones socialdemócratas entre la clase trabajadora. Peter Baldwin lo resume de la siguientes manera: "En ciertas naciones, siendo la Alemania de Bismarck el ejemplo clásico, a los obreros se les abonaba en términos de política social lo que se les retenía en términos políticos: pensiones a cambio de conceder el poder y la autoridad. La política social cumplió un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles".⁴ Adicionalmente, el carácter contributivo de los seguros condujo a la formación de una estructura de provisión que fue por naturaleza excluyente. En todo caso, los principales beneficiarios de las propuestas bismarckianas fueron los trabajadores que podían acceder o contaban ya con un empleo formal y un ingreso inferior a los 2,000 marcos. En la práctica, los beneficios se distribuyeron, en su mayor parte, entre los obreros de la industria alemana.⁵

² Venturi, Augusto, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, MTySS, España, 1994 (primera edición en italiano en 1954), p. 104.

³ *Ídem*, pp. 110-111.

⁴ Baldwin, P., *La política de la solidaridad social*, MTySS, España, 1992, p. 24.

⁵ Rubio Lara, Ma. Josefa, *La formación del Estado social*, MTySS, España, 1991, pp. 72-73.

No obstante sus limitaciones, el gobierno de Bismarck inició una etapa de intervencionismo de Estado que posibilitó el reconocimiento público de algunas responsabilidades sociales y la formación de instituciones que fueron más allá de las restricciones impuestas por los principios rectores del *laissez-faire*. En esta línea de cambio, como lo explica Augusto Venturi, "la tarea de completar el cuadro de los grandes seguros sociales correspondió a Inglaterra, que, por primera vez, introdujo el seguro obligatorio de paro en el año de 1911".⁶ El siguiente gran momento en el trazo proyectado por los reformistas sucedió nuevamente en Alemania durante el efímero periodo de catorce años en el que se sostuvo la República de Weimar (1918-1933) tras la abdicación al trono de Guillermo II. En los dos primeros años de esta naciente república comenzó a conformarse, con la dirección del Partido Socialdemócrata, un nuevo ordenamiento constitucional que a la postre sentaría las bases jurídicas y morales que han justificado la creciente intervención estatal en el desarrollo de sus sociedades, hasta transformarse en lo que hoy día conocemos como el Estado de bienestar.

A la Constitución de Weimar de 1919 y a otras contemporáneas, como la mexicana de 1917, se les identifica como las primeras constituciones del mundo que comenzaron a definir un nuevo modelo de organización estatal: el Estado social de derecho. Un poco más adelante, y con más detalle en el capítulo siguiente, expondremos las características de la Constitución mexicana. En este momento la pregunta es, ¿qué aportó Weimar a la construcción del Estado de bienestar? Su principal contribución al desarrollo de la sociedad europea consistió en su fórmula de aproximación a un orden social cualitativamente distinto al que prevalecía en las economías capitalistas contemporáneas, formalizando un programa de reformas a gran escala que proyectaban a la intervención estatal como un ingrediente indispensable para "fomentar el progreso social".⁷

A través de esta constitución, los socialdemócratas alemanes, junto con los liberales progresistas, propusieron conciliar tres elementos: intervencionismo estatal, mercado y democracia, que para ese entonces resultaban contradictorios a los ojos tanto de los socialistas radicales, que apostaban por la vía revolucionaria, como de los liberales conservadores, que abogaban por la reproducción del *statu quo*. En este ordenamiento jurídico se acuñó por

⁶ Venturi, *op. cit.*, p. 112.

⁷ Rubio, *op. cit.*, p. 90.

primera vez la premisa que el cambio social ascendente debía ser promovido a través de los canales de la democracia representativa y de la participación activa del sector público en la regulación de las relaciones económicas y en la tutela de los intereses y el bienestar de la sociedad. Fieles a su visión reformista del cambio, las iniciativas weimarianas no desconocieron los derechos y libertades subyacentes en las democracias capitalistas, pero concedieron facultades al Estado para regular e intervenir prácticas contrarias a los principios de "justicia" o "bien general". Con esta orientación se impusieron límites u obligaciones al ejercicio de las libertades económicas (como las de libre empresa y contratación, arts. 151 y 152), al derecho de propiedad (art. 153) y, de manera sobresaliente, al establecimiento de relaciones laborales (art. 69).⁸

En materia de política social la república se comprometió a extender la cobertura de los servicios públicos en tres dimensiones del bienestar: seguridad social, vivienda y educación. Aprovechando la experiencia adquirida desde la aplicación del programa de reformas de Bismarck, los constitucionalistas alemanes decidieron extender el sistema de seguridad hacia la población que se encontraba desprotegida (art. 161): "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida". Si bien esta constitución tampoco incluyó el seguro de desempleo, que ya había sido planteado por los ingleses algunos años antes como parte del derecho social al trabajo, por lo menos reconoció responsabilidad pública en la atención de las necesidades de sustento cuando las oportunidades de empleo no ofrecieran "ocasiones adecuadas de trabajo" (art. 163). Finalmente, se formalizó como un derecho el acceso a la vivienda (art. 155) y se ofrecieron garantías para el fomento estatal de la enseñanza (art. 142) y la gratuidad de la educación primaria (arts. 143 y 145).⁹

Este paso hacia la construcción de un nuevo modelo de Estado fue abruptamente detenido por la irrupción del nazismo en el escenario político alemán durante la década de los treinta. Este trágico acontecimiento en la historia de la humanidad impidió a los republicanos desarrollar su ambicioso programa de reformas; algunos de sus propósitos ni siquiera llegaron a transformarse en reglamentaciones específicas que otorgaran garantías concretas de acceso

⁸ *Ídem*, pp. 91 y 93.

⁹ *Ídem*, p. 93.

a los servicios sociales. No obstante, el proyecto de Weimar abrió una ruta de cambio que fue, en sus trazos generales, seguida por la mayoría de los países de Europa occidental una vez finalizada la segunda guerra mundial. En la maduración de este proceso de transición también fue crucial el aprendizaje adquirido en la región, durante el periodo entre guerras (1919-1938), con la adopción de diversos sistemas nacionales de asistencia y seguridad que, si bien no se apartaron del principio contributivo en su mayor parte, ofrecieron importantes insumos al conocimiento de la situación social y de los potenciales beneficios de esquemas de protección universales. Para 1939, a través de las conferencias promovidas por la Oficina (actualmente, Organización) Internacional del Trabajo, ya habían ratificado su voluntad de establecer el seguro de enfermedad 19 Estados, 16 el de invalidez, 4 el de desempleo y 3 el de vejez.¹⁰

Unos años antes de concluir la segunda guerra mundial, el gobierno británico solicitó a un comité de expertos, dirigido por el conocido reformista Lord Beveridge, quien desde 1910 ya había participado en el diseño del seguro de desempleo en ese país, la elaboración de un proyecto para estudiar el funcionamiento y las posibilidades de ampliar la capacidad del sistema de protección ante el evidente deterioro y desintegración sociales provocados por la guerra. Los resultados de este estudio, que fueron publicados en 1942 con el título *Beveridge report on social insurance and allied service*, aportaron justificaciones técnicas y sociales para extender las prestaciones de la seguridad social a toda la población. El principal argumento social de soporte a esta propuesta se centró en el reconocimiento a la calidad de “ciudadano” intrínseca a todo individuo, que se deriva de su pertenencia a una comunidad nacional y le otorga derechos de igualdad.¹¹ La aplicación de este concepto, que ya era parte de los valores de la democracia, condujo a un alegato definitivo en contra de las medidas discriminatorias, algunas de ellas represoras, que se habían impuesto desde hacía varios siglos en Inglaterra (sobresale la *Poor Law*, cuyos antecedentes datan del año 1601) para atacar el problema de la indigencia.¹²

En su parte medular las recomendaciones contenidas en el Informe Beveridge hicieron hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un “mínimo nacional” de ingresos y servicios que les permitiera

¹⁰ Venturi, *op. cit.*, p. 121.

¹¹ Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en crisis*, MTySS, España, 1992, p.31.

¹² Venturi, *op. cit.*, pp. 47-51.

enfrentar los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia. Estos principios dieron origen a una concepción distinta del modelo de previsión que se había desarrollado hasta ese momento. Se propuso que la seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema.

Entre las principales medidas que debían ponerse en marcha de acuerdo con el plan de Beveridge destacan: la integración de un sistema de seguridad social unitario con capacidad para proteger contra enfermedades, desempleo, vejez, maternidad y viudedad y con el propósito de cubrir a toda la población; la creación del Servicio Nacional de Salud que ofrezca atención médica gratuita con cobertura universal; la formación de un sistema de Asistencia Nacional que ayude a complementar los subsidios de la seguridad social cuando fueran insuficientes para lograr el mínimo de subsistencia deseado; el otorgamiento de subsidios familiares universales; y, la adopción del objetivo del pleno empleo como política de Estado.¹³ Una vez finalizada la guerra, el gobierno inglés aprobó entre 1945 y 1948 una serie de leyes que dieron cabal reconocimiento a las recomendaciones del Informe Beveridge, dando paso a la construcción de la estructura de protección social de mayor amplitud conocida hasta ese entonces y cuyo espíritu se extendió a otros campos de la política social: educación, vivienda y atención especializada a niños.¹⁴

En la constitución del Estado de bienestar inglés también fueron decisivos los trabajos precursores de algunos pensadores de la escuela de Cambridge en el campo de la economía, entre los que sobresalen Alfred Marshall, Pigou y Keynes. Las contribuciones de estos estudiosos tuvieron como eje común la desconfianza en “la mano invisible del mercado” para

¹³ Robertson, Alex, “El desarrollo del Estado de bienestar en Gran Bretaña”, en: Ministerio de Asuntos Sociales (MAS), *La política social y el Estado de bienestar*, MAS, España, 1992, pp. 146-147.

¹⁴ La legislación sobre vivienda (Housing Act) fue aprobada inmediatamente después de finalizar la primera guerra mundial, pero fue retomada por los gobiernos de la segunda posguerra obligando al Estado a ofrecer subvenciones para la construcción de viviendas para los trabajadores; la ley sobre educación (Education Act) que fue promulgada en 1944 estableció acceso universal y gratuito a la educación pública secundaria; y, finalmente, a través de la Ley de la Infancia (Children Act) de 1948 se crearon servicios especializados para atender a niños pobres. Ver: *Ídem*, pp. 144-145 y 151.

regular la economía, asignar eficientemente los recursos y distribuir equitativamente la renta y la riqueza generada; por ello, postularon a la intervención del Estado como la vía para corregir las desigualdades estructurales inherentes al capitalismo (Marshall y Pigou) y dar solución a los problemas de crecimiento y desempleo ante los movimientos cíclicos de la producción (Keynes). La teoría económica encontró en estos autores, principalmente en el último, principios normativos que, en oposición a la teoría clásica, justificaron la intervención pública en la economía con el fin de sostener la demanda interna, promover crecimiento y garantizar pleno empleo.¹⁵

A medida que se fue consolidando la reconstrucción y la recuperación económica en Europa occidental, la mayoría de los países de la región fueron acogiendo en sus respectivos ordenamientos jurídicos el compromiso de universalizar los servicios de bienestar, entendiéndolos como un derecho social inherente a la investidura ciudadana. La generalización del Estado de bienestar en el escenario europeo no sólo se debió a la influencia que pudo ejercer el ejemplo inglés; la experiencia acumulada por otros países considerados como "pioneros" en la adopción de políticas sociales de envergadura nacional, entre los que destacan Alemania, Francia, Suecia y Dinamarca, así como los esfuerzos de la Oficina Internacional del Trabajo por extender la seguridad social, también contribuyeron a generar un ambiente favorable para la difusión de sistemas universales de bienestar.

Esta propensión hacia nuevas formas de intervención pública en el desarrollo social fue poco a poco adquiriendo carta de naturalización a escala mundial. Los ejemplos más sobresalientes de esta corriente los podemos encontrar en la Declaración de Santiago votada por la Primera Conferencia Interpanamericana para la Seguridad Social de 1942, la Declaración de Filadelfia de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, la Declaración de Principios Sociales de América aprobada por la Conferencia Interamericana de Chapultepec (México) en 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Carta de la Libertad Europea de 1950.¹⁶ En estos documentos fundacionales quedó asentada la voluntad de los Estados de procurar a sus sociedades un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos, así como oportunidades de desarrollo y acceso a condiciones de vida

¹⁵ Una revisión de las aportaciones de estos y otros autores en el terreno de la intervención económica del Estado puede consultarse en: Velarde Fuertes, Juan, "Consideraciones sobre la crisis del Estado de bienestar", en: Revista del Instituto de Estudios Económicos, Nos. 1 y 2, España, 1994, pp. 4-22.

¹⁶ Venturi, *op. cit.*, pp. 269-270.

acordes a la dignidad que exige la existencia humana.

No obstante esta tendencia hacia la homogeneización de principios, derechos y compromisos sociales de los Estados, en la práctica cada uno de ellos ha seguido una ruta sui géneris. Como argumentaremos en el tercer apartado de este capítulo, resulta ineludible el estudio de las singularidades nacionales para entender la lógica interna intrínseca a la construcción del Estado de bienestar en cada país. Para Latinoamérica, en particular para el caso de México, ésta resulta una línea de investigación prioritaria en la medida que no ha sido tratada con suficiencia.¹⁷ En el mundo desarrollado las particularidades nacionales se han traducido en importantes diferencias en la composición y alcance de las estructuras gubernamentales que sostienen los servicios y prestaciones sociales. Si tomamos como un indicador del rango en el que se mueven estos países a la proporción del PIB que se destina a gasto social encontramos que, en el extremo superior, Suecia, Irlanda y los Países Bajos erogaron en 1990 más del 27% de su producto con ese fin, en un nivel intermedio, España, Dinamarca, Inglaterra y Alemania lo sostuvieron entre el 18 y 20%, en tanto que, en el extremo inferior, Estados Unidos, Canadá y Australia lo mantuvieron por debajo del 12%.¹⁸ Las tipologías o modelos que han desarrollado diversos autores respecto de las formas que adopta el Estado de bienestar en estas naciones nos muestran, desde otros ángulos, la posición de sus gobiernos en la escala de la intervención social. Desde esta perspectiva, para Wilensky y Lebeaux los polos estarían conformados, por un lado, por países que consideran los servicios sociales como funciones de “primera línea”, acordes a las necesidades de la sociedad industrial moderna (bienestar institucional), y, por otra parte, por aquellos que los conciben como responsabilidades públicas “residuales”, complementarias de los canales normales (mercado y familia) de provisión (bienestar residual). Titmus añade a estos dos extremos una posibilidad intermedia, retomando a aquellos Estados que asocian el acceso a las políticas de bienestar con el mérito personal, la realización del trabajo y la productividad (bienestar ocupacional).¹⁹

¹⁷ Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 20.

¹⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, EUA, 1992, p. 235. Se consideró como gasto social el financiamiento en educación, salud, vivienda, esparcimiento y seguridad y bienestar social.

¹⁹ Johnson, Norman, *op. cit.*, pp. 27-44. Este autor expone otras tipologías que hacen referencia al grado de integración de los Estados de bienestar a las estructuras económicas y sociales (Mishra) o las formas directas o indirectas que adopta la provisión de los servicios de bienestar en cada país (Kohl). Ver además: Mishra, *op. cit.*, pp. 161-162.

En Europa occidental la mayoría de los Estados han tendido a adoptar el modelo de bienestar institucional, estableciendo políticas sociales de alcance general, igualitarias, redistributivas y relativamente integradas al desarrollo económico. Esta tendencia se ha extendido incluso a naciones que se encontraban un tanto alejadas del proceso de convergencia que venía experimentando la región desde la década de los cincuenta, como serían los casos de España, Italia, Grecia y Portugal. Sin duda, la consolidación de la democracia en la región y la construcción de la Unión Europea han sido factores fundamentales en la expansión de lo que podríamos llamar de forma genérica el Estado de bienestar europeo.²⁰ La experiencia de estos países, junto con la de otros que han seguido un camino similar (Canadá, por ejemplo), aportan un conjunto de conocimientos que posibilitan abstraer principios y características básicas que dan contenido a este modelo de Estado. Esta tarea de abstracción resulta crucial para establecer, como diría Max Weber, un tipo ideal que permita aproximaciones a realidades específicas. Con este objetivo expondré enseguida una recapitulación de los elementos que identifican al Estado de bienestar como un modelo avanzado, así como las principales tendencias y críticas que han surgido en torno a sus actuales dimensiones.

2. El moderno Estado de bienestar: características, críticas y tendencias

El moderno Estado de bienestar se fundó con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo, como modo de producción y sistema de valores dominantes; la democracia, como un medio de representación y recambio políticos fundado en el principio de la igualdad ciudadana; y, por último, la evolución del Estado hacia fórmulas de gobierno intervencionistas fincadas en objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular. En términos históricos, la maduración de los dos primeros procesos, que intrínsecamente perseguían fines y valores opuestos (libertad versus igualdad, individuo versus ciudadano), inmersos en un medio caracterizado por una creciente desigualdad, condujo a un grupo de países que optaron por la vía reformista (en contraposición de aquellos que siguieron el camino totalitario) a buscar alternativas que posibilitaran conciliar las dimensiones

²⁰ Los contenidos del programa de convergencia europea en materia de políticas de bienestar, así como las semejanzas y diferencias que existen entre los países, pueden ser consultados en: Comisión de las Comunidades Europeas, "La protección social en Europa", en: Revista del Instituto de Investigaciones Económicas, *op.cit.*, pp. 61-361. Ver también: Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

económica, social y política, reconociendo a sus componentes como elementos indispensables para sostener y racionalizar la expansión de la sociedad industrial. Finalmente, la solución a esta encrucijada provino de las reformas que se introdujeron en la esfera estatal, las cuales abrieron paso a la conformación de un orden público cualitativamente distinto al que había evolucionado en el marco de las restricciones impuestas por la ideología del *laissez-faire*. En este nuevo orden se comprometió al Estado, como lo expone Ramesh Mishra, "a hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo".²¹

Para cumplir con estos cometidos se dotó a los poderes públicos de una serie de facultades para intervenir en las actividades e intercambios económicos, limitar el ejercicio de los derechos individuales y generar efectos redistributivos. La combinación de estas atribuciones estatales produjo dos nuevos procesos que se adicionaron a la democratización de la sociedad y que, en conjunto, constituyen las bases de funcionamiento del Estado de bienestar: la formación de una economía mixta regulada por políticas y empresas públicas y la implementación de políticas sociales de cobertura universal. A través de estas esferas de actuación el Estado podría, sin salirse de las reglas del juego democrático, establecer las estrategias de política y disponer de los recursos humanos, legales y financieros necesarios para mantener y elevar los niveles de bienestar económico (pleno empleo y crecimiento) y social (servicios, subsidios y transferencias).²² En adelante, de acuerdo con el plan Beveridge-Keynes, el éxito de los programas gubernamentales dependería de su capacidad para integrar adecuadamente estos dos campos del bienestar en la lógica de las sociedades capitalistas. En esta medida, la intervención pública encontraría sus límites en el momento que inhibiera el esfuerzo de los individuos para mejorar sus propias condiciones de vida o desincentivara la participación de los agentes privados en la producción.

Acotado en estas fronteras, el Estado de bienestar no suponía un riesgo para las prácticas del mercado o de la competencia ni eliminaba los valores y principios que habían dado forma y sentido a la economía y democracia liberales. Por el contrario, su existencia resultaría funcional a los intereses y necesidades del capitalismo industrial al establecer marcos reguladores e incentivos para proteger y fomentar el crecimiento económico; al evitar caídas abruptas de la demanda interna; al proporcionar las condiciones de seguridad y subsistencia

²¹ Mishra, *op. cit.*, p. 33.

²² *Ídem*, pp. 47-48.

y proveer los servicios indispensables para el empleo, la movilidad y la reproducción de la fuerza de trabajo; y, al posibilitar la continuidad de todo el sistema dentro de una relativa legitimidad social y política. Para la democracia representaba una vía para mantener estabilidad en la formación y ejercicio del poder público y extender el principio de la igualdad ciudadana hacia espacios distintos a los de la política. Por último, para la sociedad las reformas constituyeran un medio para atemperar las desigualdades, combatir la pobreza y acceder a un nivel de vida aceptable. Esta visión integral otorgó al nuevo proyecto de Estado los soportes suficientes que permitieron, en breve tiempo, fincar consensos en torno a su pertinencia e iniciar su institucionalización.

A partir de estas bases, restricciones y objetivos, las sociedades que optaron por esta ruta de cambio emprendieron, considerando su propia historia y tradiciones, un programa de reformas y enmiendas constitucionales con el fin de erigir al Estado en el eje rector del desarrollo nacional. Como se ha mencionado, el paquete de medidas intervencionistas abarcó tanto a la esfera productiva como a la social. Por el lado de la economía, cada país estableció las regulaciones y estrategias que entendió necesarias para impulsar el crecimiento y alcanzar el pleno empleo. En este ámbito, la acción gubernamental podía ir desde la construcción de infraestructura hasta la nacionalización de ramas enteras de la producción, pasando por la aprobación de leyes proteccionistas, otorgamientos de incentivos fiscales, arbitrio en los conflictos laborales, entre otras facultades. Por el lado social, se organizaron los servicios públicos nacionales y se fijaron garantías de acceso universal a mínimos de bienestar (servicios) y seguridad económica (ingresos). En esta arena de política, las diferencias nacionales aluden a los mecanismos de provisión elegidos (directos o a través de agencias privadas) o a lo que se define en cada lugar como lo necesario para disfrutar de un "mínimo" de subsistencia y protección social.

No obstante estas posibles diferencias, fue en el ámbito de la política social donde los gobiernos europeos occidentales lograron amplias convergencias. Fue ahí, como lo explica el sociólogo inglés T. H. Marshall, donde culminó el proceso evolutivo de los derechos ciudadanos que se fueron reconociendo a lo largo de varios siglos en la trayectoria de las democracias capitalistas: los derechos civiles (referentes a la libertad e igualdad ante la ley) en el siglo XVIII, los políticos (concernientes al voto, a ejercer cargos públicos, etc.) en el

siglo XIX y los sociales (relativos a los servicios de bienestar) en el siglo XX.²³ Como lo señala David Harris, "los derechos sociales están vinculados a una concepción de necesidad desarrollada a partir de lo que es necesario para garantizar un prometedor acceso individual a la forma de vida de su sociedad".²⁴ Independientemente de las variaciones en el arreglo institucional o de la gradación socialmente concedida a un nivel de bienestar aceptable, en todas las Constituciones avanzadas (iniciando por la inglesa) fueron ratificados como derechos sociales básicos de todo ciudadano el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y al trabajo.

Durante los años cincuenta y sesenta el Estado benefactor vivió un periodo de expansión acelerada que obtuvo un alto grado de consenso gracias a que había conseguido afianzar un relativo equilibrio en el logro de sus objetivos económicos y sociales. En esos años fue posible conjuntar la ampliación de la cobertura y la mejoría de los servicios y las prestaciones de las políticas de bienestar, lo cual requirió del aumento constante de los impuestos, con un fuerte crecimiento económico y altos niveles de empleo. A mediados de los setenta esta situación comienza a cambiar drásticamente al sobrevenir una serie de acontecimientos internacionales (la crisis petrolera, la escalada de los precios de los alimentos y el colapso del sistema de cambios fijos) que provocaron el estancamiento de la producción, el aumento de los índices inflacionarios y del desempleo, así como incrementos sostenidos en el déficit público.²⁵ En este desfavorable escenario, que en muchos sentidos se extiende hasta nuestros días, comenzaron a gestarse fracturas en los acuerdos políticos y gubernamentales que habían dado firmeza al ensanchamiento de la intervención gubernamental. Muchos analistas, políticos y gobernantes, encontraron en los infortunios económicos las expresiones de una crisis más general: la crisis del Estado de bienestar.²⁶ Estas posiciones cobraron aun mayor fuerza cuando quedaron al descubierto deficiencias en la misión redistribuidora de los servicios

²³ Marshall, T.H., *Class, citizenship and social development*, Anchor Books, EUA, 1965. Citado en: Cerdeira, Isabel, *El discurso del bienestar*, Comunidad de Madrid, España, 1989, pp. 103-104.

²⁴ Harris, David, *La justificación del Estado de bienestar. La nueva derecha versus la vieja izquierda*, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1990, p. 153.

²⁵ Artells i Herrero, Joan J., "Financiación de la política social. Análisis de la financiación y la transformación del Estado benefactor; 1960-1989", en: MAS, *op. cit.*, pp. 108-109.

²⁶ García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1986. Este autor prefiere llamarle "conciencia de crisis de legitimidad... de un Estado que ya no garantiza el pleno empleo y, lo que es más grave, tampoco garantiza que sea capaz de mantener el nivel de prestaciones que alcanzó en sus momentos de auge". (pp. 119-120).

sociales y la persistencia de problemáticas no resueltas, como la indigencia o la desigual distribución de la renta y la riqueza.²⁷

Desde entonces, las visiones críticas han estado nutridas por representantes de muy diversos frentes ideológicos. Tanto de la derecha como de la izquierda han surgido nuevas y viejas controversias en torno a la validez de este modelo de Estado, ya sea como garante de las democracias capitalistas o como alternativa de un cambio social más profundo.²⁸ Para los neoconservadores la dinámica de la intervención pública produjo cuatro grandes problemas: a) crecimiento excesivo del gobierno derivado de los intereses de la burocracia y de las demandas del mercado político y la competencia electoral; b) desfase en ascenso entre los costos y las expectativas generadas por la política social y sus resultados; c) sobrecarga del sector público central como consecuencia de los anteriores problemas y como fuente de ineficacia, descoordinación y pérdida de control administrativo; y d) desaceleración del crecimiento económico como resultado de presiones fiscales elevadas, regulaciones excesivas y beneficios reducidos.²⁹ Desde otros ángulos, para la nueva derecha el Estado de bienestar “reduce los incentivos, sofoca la iniciativa privada, absuelve a la gente de responsabilidad personal y estimula la dependencia. La ausencia del mecanismo de los precios y de la disciplina del mercado estimula la ineficiencia y el despilfarro”.³⁰

Estos diagnósticos han dado lugar a una contraofensiva conservadora que postula como fin último el desmantelamiento del Estado de bienestar, es decir, el retorno a los principios y valores del capitalismo liberal. En sus enunciados generales, este camino de regreso hacia la economía de mercado exige la renuncia del Estado a sus objetivos sociales (bienestar) y económicos (pleno empleo); en sus aspectos particulares, prescribe un conjunto de medidas correctivas (reducción de la oferta monetaria y del déficit público, desregulación de la economía, disminución de los impuestos, privatización y descentralización de los servicios) que, se supone, permitirán controlar la inflación, recuperar el crecimiento económico y restablecer la confianza de la sociedad. Para los ideólogos de la derecha radical la intervención pública sólo sería aceptable dentro de los límites de un Estado mínimo, asistencialista,

²⁷ Mishra, *op. cit.*, pp. 52-53.

²⁸ Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, S. XXI, España, 1990.

²⁹ Mishra, *op. cit.*, pp. 57-84.

³⁰ Johnson, *op.cit.*, p. 68.

dedicado a aliviar exclusivamente situaciones sociales de extrema necesidad.³¹

Para la izquierda socialista la crisis del Estado de bienestar se encuentra enraizada en las contradicciones inherentes a las funciones económicas (facilitar la acumulación) y políticas (legitimar el sistema de producción) que le fueron asignadas para garantizar la continuidad del capitalismo industrial. Argumentan que para hacer posibles ambas atribuciones el Estado ha tenido que incrementar de manera constante sus gastos, tanto productivos como sociales, de tal forma que poco a poco han ido distanciándose de la capacidad de las fuentes privadas para financiarlos. La creciente disociación entre el gasto público y el financiamiento privado (o crisis fiscal del Estado) se ha visto reforzada, de acuerdo con James O'Connor, por la mediación del mercado político que provoca "una apropiación del poder estatal para fines particulares", así como una "gran cantidad de pérdidas, duplicaciones y superposiciones en los proyectos y servicios estatales".³² "En resumen, el proceso de intervención estatal, incluyendo el crecimiento del sector público, es altamente contradictorio y en el largo plazo debilita la capacidad del sistema de producir excedente económico".³³

Desde el punto de vista de su impacto social, continúan los representantes de la izquierda marxista, la acción gubernamental no ha modificado sustancialmente los patrones de distribución del ingreso entre clases; tampoco ha podido eliminar las causas de las contingencias y necesidades individuales, remitiéndose sólo a compensar parte de las consecuencias de tales eventos. En lo que sí ha logrado un cierto nivel de eficacia ha sido en el ejercicio de sus funciones como instrumento de control social y de mediatización político-ideológica. Para hacerse merecedor de los servicios de bienestar los individuos han tenido que plegarse a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad, así como someterse a las rutinas y requerimientos de la burocracia y sus organizaciones. Estas formas de control social han encontrado su correlato político-ideológico. Para los socialistas, el bienestar público "no es visto sólo como fuente de beneficios y servicios, sino como fuente de falsas concepciones sobre la realidad histórica que tienen efectos dañinos sobre la

³¹ Mishra, *op. cit.*, pp. 57-82.

³² O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, España, 1994, pp. 30-31 (primera edición en inglés en 1973).

³³ Mishra, *op. cit.*

conciencia, la organización y la lucha de clases”.³⁴ Derivado de sus análisis, la izquierda socialista concluye que el Estado de bienestar no representa una alternativa viable para alcanzar un sistema social y económico cualitativamente distinto al que prevalece en las sociedades capitalistas (como lo sostienen los socialdemócratas); por el contrario, tiende a mantener el *statu quo* en medio de un conjunto de contradicciones exacerbadas que a la larga lo harán insostenible.

En la praxis pública, el rompimiento de los consensos de mediados de los setenta abrió las puertas para que los gobiernos pusieran en marcha un paquete de iniciativas tendentes a contrarrestar las manifestaciones de la crisis económica. Entre los primeros objetivos de política adoptados destacó la contención del déficit público mediante ajustes a los presupuestos gubernamentales, principalmente en aquellas partidas relativas al bienestar. Fue en esos años, como lo asegura Joan Artells, cuando “la financiación pública del gasto social -sostenida y creciente- deja de verse como un elemento básico en el crecimiento económico y la estabilidad general y, en cambio, se abre paso a una actitud tendente a estabilizarlo -e incluso a reducirlo en términos reales y en términos de su proporción en relación con los ritmos de crecimiento”.³⁵ En el análisis de las cifras referentes al conjunto de países que integran la OCDE, este autor observa que, entre 1975 y 1980, efectivamente el aumento de los gastos sociales sufrió una desaceleración respecto de los ritmos registrados en las dos décadas anteriores (de 8 a 4% anual), no obstante su crecimiento siguió estando por encima del PIB.³⁶

En la década de los ochenta, con el ascenso al poder de las administraciones neoconservadores en países como Inglaterra y Estados Unidos, y con la reelección de gobiernos socialdemócratas en naciones como Austria y Suecia, se perfilaron dos proyectos políticos divergentes en torno al futuro del Estado de bienestar. Por un lado, la derecha con una estrategia de dismantelamiento y liquidación y, por el otro, la socialdemocracia con una política de conservación. Mishra, en su estudio acerca de la experiencia reciente de varios países en la instrumentación de ambos proyectos, sostiene que en ninguno caso, quizá con la excepción de Suecia, se han cumplido cabalmente los propósitos pretendidos. Las propuestas

³⁴ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza-CONACULTA, México, 1991, pp. 143-146.

³⁵ Artells, *op. cit.*, p. 109.

³⁶ *Ídem.*

de desmantelamiento se han enfrentado en la práctica con amplias manifestaciones de rechazo social y político a la renuncia de los derechos y servicios de carácter universal, lo cual, en gran medida, ha impedido a los gobiernos conservadores realizar privatizaciones a gran escala, reducir los gastos sociales, ejercer control sobre el déficit público y acercarse al deseado equilibrio presupuestario. En estas condiciones, sus mayores éxitos (por llamarles de alguna forma) radican en el abandono del pleno empleo como política de Estado, en la flexibilización de los mercados laborales y la consecuente erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, en las reformas fiscales regresivas y en sus ataques (o recortes) sistemáticos a los programas dirigidos a las poblaciones económicamente más débiles. Como lo afirma este autor, no obstante sus bajos resultados cuantitativo-presupuestales, los regímenes neoconservadores han logrado establecer una estrategia que tiende a generar una sociedad dual y que, a largo plazo, tendrá efectos negativos sobre el sistema de bienestar social.³⁷

Por su parte, los gobiernos socialdemócratas han procurado conservar los compromisos originales del Estado de bienestar (esto es, pleno empleo, servicios sociales universales y mantenimiento de un mínimo de subsistencia básico) intentando atajar los defectos y/o desviaciones que surgen con la excesiva burocratización o la intermediación política. Estos países, sin embargo, se han visto obligados a disminuir gastos sociales y a aceptar altos niveles de desempleo. Incluso, en casos como el de Austria, las políticas gubernamentales se han mostrado proclives a instrumentar medidas de corte neoconservador. A pesar de estos contrasentidos, estos regímenes han podido sostener los acuerdos básicos para la defensa del bienestar general, lo que ha evitado el incremento de la desigualdad o que los costos de la crisis económica recaigan sobre los más débiles.³⁸

Derivado de su investigación, que fue publicada originalmente en 1990, Mishra obtiene tres conclusiones generales: a) tanto el proyecto neoconservador como el socialdemócrata (o socialcorporatista) gozan de amplio apoyo electoral entre sus respectivas sociedades, lo que los ubica como alternativas de futuro más o menos estables; b) el debate ideológico manifiesta un corrimiento hacia la derecha, en parte por la ausencia de un programa socialista con credibilidad en la izquierda; y c) dados los límites en los que se mueven las estrategias públicas es muy poco probable que se produzca un cambio radical dentro del capitalismo de bienestar:

³⁷ Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*, MAS, España, 1993, pp. 41-70.

³⁸ *Ídem*, pp. 71-92.

“la ortodoxia nekeynesiana de los años de posguerra no ha sido remplazada hasta el momento por una nueva ortodoxia -bien de la derecha, el centro o la izquierda-. Ninguna nueva ‘solución’, ni siquiera en sus esbozos, está a la vista”.³⁹ Habría que agregar, de acuerdo con la evidencia de los últimos años, que las tendencias electorales en cada país no demuestran un apoyo incondicional hacia ninguno de los dos proyectos. El regreso al poder de los demócratas en Estados Unidos y de los laboristas en Inglaterra o la derrota de los socialdemócratas en Suecia y en España son muestras inequívocas de los vaivenes sociales en torno a los programas políticos. Lo que sí queda claro es que en el mediano y largo plazo los ciclos político-electorales tienden a contrarrestar los movimientos gubernamentales en uno u otro sentido, lo cual fortalece la idea de la continuidad del Estado de bienestar sobre la base de procesos parciales de reestructuración y racionalización.⁴⁰

3. Singularidad y diversidad nacionales en la formación de los Estados de bienestar

De acuerdo con la tesis de Wedderburn “el Estado de bienestar es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas”.⁴¹ Si consideramos las características básicas que definen a este modelo de Estado en su acepción avanzada, que hemos expuesto en el apartado anterior, esta afirmación podría ser cierta para la mayoría de los países de Europa occidental y algunos otros como Canadá y Australia, a pesar de las apreciables diferencias que existen entre ellos, tanto en las variables cuantitativas (gasto público, por ejemplo), como en el arreglo institucional de provisión o en los contenidos de los distintos componentes de la política social. Sin embargo, con estos parámetros, la apreciación de Wedderburn comienza a perder validez cuando se analizan otras experiencias en el mundo desarrollado (como en los casos de Estados Unidos y Japón) y, más aún, si se revisan las trayectorias de países capitalistas del llamado tercer mundo (en América Latina, por ejemplo), sobre todo de aquellos que evolucionaron dentro de sistemas de economía mixta y emprendieron desde hace muchos años agresivos procesos de industrialización (México, Brasil, Argentina y Chile, entre otros).

No obstante, las tipologías que existen alrededor del Estado de bienestar intentan generar un marco explicativo para analizar la diversidad y dar cabida en este modelo a un

³⁹ *Ídem*, pp. 24 y 142-146. Ver también: García Cotarelo, *op. cit.*, pp. 213-214.

⁴⁰ Rodríguez Cabrero, Gregorio, “Fundamentos teóricos de la política social”, en: MAS, *op. cit.*, p.25.

⁴¹ Wedderburn, D., *op. cit.*.

mayor número de expresiones nacionales. La clasificación más general de Wilensky y Lebeaux concibe dos extremos: el bienestar institucional, acorde a las características de modelo avanzado, y el bienestar residual, muy cercano al sistema que prevalecía en la etapa del *laissez-faire*. Es evidente que dentro de estos dos polos ideales puede haber una amplia gama de posibilidades intermedias para acercarse a cualquier tipo de implantación en el marco de las democracias capitalistas. Jones, basándose en las categorías de Titmus, acota un poco más el espectro definiendo los límites entre el modelo de bienestar institucional y el de logro personal-cumplimiento laboral; este último caracterizado por dar prioridad a la provisión de servicios sociales asociados al trabajo (bienestar ocupacional) y a los objetivos de igualdad de oportunidades y estímulo a la competencia.⁴² Esta conceptualización se aproxima con más puntualidad a los desarrollos de posguerra verificados en los países de economías adelantadas, pero también admite la inclusión de otros, un tanto alejados de las tendencias económicas dominantes, que lograron crear instituciones nacionales de seguridad social basadas en el principio contributivo contractual, así como algunas políticas de bienestar generales (educación y asistencia, sobre todo).

Estos esfuerzos de sistematización conceptual, a partir del estudio de la diversidad en la que actúa el Estado benefactor en los diferentes escenarios nacionales, otorgan a la tesis de Wedderburn una renovada consistencia, pero también ponen de manifiesto las amplias divergencias que pueden existir en la estructuración de objetivos y prioridades y en la conformación del entramado organizativo estatal que posibilita (o condiciona) el acceso a los recursos y servicios de protección y bienestar. En otras palabras, no existe un camino único predeterminado por el que deban transitar las sociedades capitalistas democráticas en su afán por sostenerse y evolucionar hacia etapas superiores de desarrollo; esto, aún considerando, por ejemplo, el actual proceso de convergencia que tiene lugar en la Europa comunitaria⁴³ o los

⁴² Jones, C., "Types of Welfare Capitalism", en: *Government and Opposition*, vol. 20, núm. 3, 1985, pp. 328-342. Citado en: Johnson, *op.cit.*, p. 30.

⁴³ "Los desafíos a que deben enfrentarse los Estados miembros de la Comunidad en el campo de la protección social son parte esencial de los debates sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo, y de las respuestas que se les den depende en muy buena medida el futuro de la sociedad europea. Compete, por su puesto, a cada uno de los Estados miembros la elección de las prioridades y los procedimientos de la financiación de la protección social. No se trata, como ha señalado claramente la Comisión en diversas ocasiones, de armonizar los diferentes sistemas de seguridad social, que hunden sus raíces en las culturas, las estructuras y las modalidades de organización de cada uno de los diferentes países". Comisión de las Comunidades Europeas, *op.cit.*, p. 61.

esfuerzos de promoción que la OIT y la ONU han desplegado desde la década de los cuarenta para que los Estados instrumenten políticas sociales de alcance universal. Entonces, ¿qué podría explicar la heterogeneidad? O dicho de otra forma, ¿por qué las sociedades capitalistas han seguido rutas distintas en la consecución de fines relativamente similares?

Para responder cabalmente a estas preguntas sería necesario acudir a un análisis histórico que permita dilucidar y comparar el trasfondo social, económico, político y gubernamental imperante en cada país al momento de tomarse las decisiones fundacionales de sus respectivos Estados de bienestar. Para esta tesis cualquier tipo de indagación en estos términos estaría fuera de sus objetivos y alcances. Sin embargo, a partir de estudios comparativos y de caso referidos al mundo desarrollado, es factible rescatar algunas pistas que ayuden a explicar, en sus trazos más generales, los orígenes de las marcadas diferencias subyacentes en dos grandes paradigmas del Estado moderno: uno, representativo de los desarrollos que tuvieron lugar en varios países de Europa occidental tras la conclusión de la segunda guerra mundial y que, como hemos visto, condujeron a la formación de organizaciones estatales altamente intervencionistas con amplias responsabilidades sociales; el otro, referido a naciones con una arraigada tradición liberal y en las que el Estado ha jugado un papel menos relevante, podría decirse hasta secundario, en su calidad de agente redistribuidor de riqueza y bienestar. La literatura especializada suele reconocer a Estados Unidos como el arquetipo de este último subconjunto. Por ello, nos remitiremos a establecer parangones entre el ejemplo europeo y el estadounidense.

En primer lugar, ¿qué hay de diferente entre el modelo de bienestar europeo y el estadounidense? Al igual de lo que sucedió en muchas partes de Europa durante el periodo entre guerras, principalmente después de la gran depresión de 1929, en Estados Unidos también se adoptaron una serie de medidas gubernamentales para paliar el evidente deterioro social provocado por la crisis económica.⁴⁴ Con este fin, entre 1934 y 1938 la administración del presidente Roosevelt emprendió la llamada política del *New Deal* que, en su parte medular, proponía implantar en todo el territorio, con el concurso de los gobiernos locales, un conjunto de programas redistributivos. Lo más significativo de esta política fue formalizado en la Ley

⁴⁴ Un dato que refleja fielmente la dramática situación social prevaleciente en esos años lo podemos encontrar en el sustancial incremento de desempleados, que pasaron de 4 a 18 millones entre 1930 y 1933. Tomado de: Moroney, Robert, *Social policy and social work. Critical essays on the Welfare State*, Aldyne de Gruyter, USA, 1991, p. 5.

de Seguridad Social (Social Security Act), aprobada en 1935, la cual sancionó el derecho de todos a recibir una pensión por vejez o a percibir compensaciones temporales por desempleo y concedió apoyos adicionales de tipo asistencial a personas en edad avanzada, a ciegos y a niños dependientes de familias pobres.⁴⁵ Otras acciones importantes de este gobierno fueron el establecimiento de varios programas públicos de empleo, vivienda, renovación urbana, educación vocacional, rehabilitación y subsidios alimentarios.⁴⁶ Para varios analistas, una de las principales debilidades del *New Deal* radicó en su idea de involucrar a los gobiernos locales en la provisión de la mayoría de los servicios (con excepción del seguro para la supervivencia en la vejez), lo que a la postre provocó grandes disparidades regionales en la distribución de los beneficios.⁴⁷

En los primeros años de la posguerra, nuevamente en concordancia con los cambios que se vivían en Europa, el gobierno norteamericano aprobó otras dos leyes en las que se planteaba el objetivo del pleno empleo (Federal Employment Act de 1946) y el derecho social a acceder a una vivienda decente (Housing Act de 1949),⁴⁸ y cuando todo parecía que este país podía encaminarse hacia la formación de un Estado de bienestar robusto sobrevino un periodo de estancamiento en el que se consolidó un sistema de protección social limitado e insuficiente. Este sistema inicial, como lo afirma James Patterson, “estaba más bien diseñado para paliar el desempleo y restaurar la moral que para atacar la pobreza, a la que se consideraba un subproducto del ciclo económico antes que un problema estructural de gran alcance. No incluía la asistencia sanitaria ni la promoción social de viviendas, carencias que marcaron la diferencia entre el Estado de bienestar estadounidense y los de otras naciones occidentales avanzadas. Apenas se tuvieron en consideración las políticas que fomentaban la redistribución de la renta o establecían la idea de unos ingresos mínimos como derecho”.⁴⁹

Fue entre 1963 y 1968 cuando “se volvió a producir un nuevo gran empujón hacia

⁴⁵ *Ídem*, pp. 5-6.

⁴⁶ Jusidman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 33.

⁴⁷ Patterson, James, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, MTySS, España, 1993, p. 108-116. Este autor señala como influencias negativas del localismo en la distribución del bienestar a los intereses corporativos regionales, la discriminación y el racismo. Un análisis de las tendencias recientes en la gestión intergubernamental de programas sociales en Estados Unidos puede consultarse en: Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997, pp. 554-602.

⁴⁸ Moroney, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹ Patterson, *op. cit.*, p. 119.

adelante”⁵⁰ con las reformas promovidas por Kenedy y Johnson en el marco de la política denominada *Great Society*. Esta política comprendió un grupo de iniciativas con las que se pretendía mejorar y/o extender la herencia del *New Deal*. Las iniciativas principales que se instrumentaron en este periodo fueron: un seguro de salud contributivo para personas en edad avanzada (Medicare), un sistema de asistencia médica no contributivo para los pobres (Medicaid), medidas legales para eliminar la discriminación en el empleo y la educación en función de la raza (Affirmative Action), la ampliación de la cobertura de los fondos de ayuda a familias con hijos dependientes (AFDC) y, por último, un extenso y complejo programa de lucha contra la pobreza (War Against Poverty -WAP), en gran parte dirigido a la población negra.⁵¹ Sin lugar a dudas, la *Great Society* abrió importantes alternativas para atender problemáticas específicas de amplios sectores de la sociedad; sin embargo, continuaron ausentes dos elementos característicos del modelo europeo: provisión universal de la salud e ingresos mínimos garantizados para todos. El primero de ellos, que estaba entre las intenciones de Johnson,⁵² permaneció ausente del escenario gubernamental hasta fechas recientes, cuando volvió a ocupar un lugar en la agenda pública bajo los auspicios del presidente Clinton sin obtener éxito; el segundo fue incorporado al debate nacional, contra toda predicción pero también con resultados desfavorables, por el gobierno conservador de Richard Nixon que inició en 1969.

Contrario a lo que podría suponerse, durante el mandato de Nixon se sostuvieron, con algunas excepciones, los compromisos de la *Great Society* y continuaron los esfuerzos por introducir nuevos programas y perfeccionar los ya existentes. Entre lo más sobresaliente de esta administración se encuentra la expansión de los vales de alimentos y el intento de establecer dos programas orientados a garantizar ingresos mínimos: uno para los adultos pobres en edad avanzada, ciegos e incapacitados que no recibían apoyo de otras fuentes públicas (Supplemental Security Income -SSI) y otro para todas las familias con hijos dependientes (Family Assistance Plan -FAP). Con el FAP se buscaba eliminar las rigideces impuestas por el AFDC, que obligaban a los beneficiarios a no trabajar y a mantener la unidad

⁵⁰ Glazer, Nathan, *Los límites de la política social*, MTySS, España, 1992, pp. 215-216.

⁵¹ Jusidman, *op. cit.*, pp. 36-44.

⁵² En 1967 se aprobó la Comprehensive Health Planning Act que estableció el derecho del pueblo norteamericano a los servicios de salud. Moroney, *op. cit.*, p. 5.

familiar incompleta. Este plan fue finalmente rechazado en el Congreso, en tanto que el SSI logró su aprobación.⁵³ El gobierno de Carter volvió a plantear la posibilidad de asegurar ingresos mínimos a todos los pobres, pero ahora a través de una estrategia que distinguía entre capacitados e incapacitados para el trabajo. "Según el plan de Carter, los que pudieran trabajar recibirían complementos salariales y ayuda federal en la búsqueda de empleo, o se les proporcionaría uno de los 1,400,000 empleos públicos programados con un salario ligeramente superior al mínimo. Las personas que, pertenecientes a esta categoría, se negasen a trabajar no recibirían ayuda, aunque sí sus hijos. Para el segundo grupo, Carter proponía la modernización de la burocracia existente".⁵⁴ Las reformas de Carter encontraron la misma suerte del FAP en el Congreso. De esta propuesta los legisladores sólo aceptaron "una versión diluida que establecía un mínimo en los pagos de la AFDC, el 65 % de la cantidad estimada por el umbral oficial de pobreza de 1981."⁵⁵

Con estas dos últimas administraciones federales finaliza en Estados Unidos la etapa de construcción del Estado de bienestar. Incluso con Carter ya habían comenzado a manifestarse retrocesos, que se intensificaron con las políticas impuestas por el presidente Reagan en la década de los ochenta. Estas tendencias regresivas, como hemos expuesto páginas atrás, no fueron privativas de la experiencia norteamericana; por el contrario, forman parte y fundamento del movimiento neoconservador que, en diferentes regiones del mundo, pretende dismantelar y liquidar los avances de los sistemas de protección y bienestar sociales. Pero a diferencia de lo que sucede en otras partes, los ataques contra el Estado benefactor estadounidense comenzaron mucho antes de que alcanzara, desde cualquier punto de vista, los niveles de sus lejanos parientes europeos.⁵⁶ El desarrollo tardío, fragmentado, pragmático y descentralizado de la política social en este país, en combinación con la reciente embestida conservadora, dejan como legado un Estado de bienestar incompleto, no universal, desarticulado, complejo, costoso, cuestionado⁵⁷ y, lo que es peor, con márgenes de maniobra muy estrechos para trascender sus inercias y limitaciones.

⁵³ Patterson, *op. cit.*, pp. 291-300.

⁵⁴ *Ídem*, p. 311.

⁵⁵ *Ídem*, pp. 312-313.

⁵⁶ Glazer, *op. cit.*, p. 219. "En realidad, es posible que sólo en un aspecto, el de las pensiones de vejez, el Estado de bienestar americano sea comparable a los Estados europeos avanzados".

⁵⁷ Jusidman, *op. cit.*, pp. 23-24.

Regresando a la pregunta inicial, ¿qué podría explicar el origen de las diferencias entre el Estado de bienestar europeo y el estadounidense? Un punto de partida importante para responder a esta interrogante consiste en ubicar el momento en el que comenzaron a distanciarse ambas formaciones estatales. Como hemos expuesto, durante el periodo entre guerras los desarrollos en ambos lados del Atlántico mostraban muchos elementos en común, en gran parte forzados por los efectos económicos y sociales de la Gran Depresión de 1929. El *New Deal* representó un acercamiento a las tendencias europeas en los aspectos centrales de la política social de aquella época, esto es, la institucionalización de los sistemas nacionales de seguridad y asistencia social, los cuales cubrían, con excepción del seguro de enfermedades, la mayoría de las prestaciones y beneficios reconocidos en las naciones avanzadas: pensiones por vejez, seguro de desempleo, ayudas a familias pobres con hijos dependientes, a ciegos y a personas en edad avanzada.

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, también en consonancia con Europa, se aprobaron dos nuevas legislaciones que establecían los derechos sociales al trabajo (pleno empleo) y a una vivienda digna. Este conjunto de reformas, que concluyeron en 1949, parecían indicar que Estados Unidos podía encaminarse hacia la conformación de un Estado de bienestar semejante al que había proyectado el plan Beveridge-Keynes, tomando en cuenta que existían por lo menos condiciones económicas similares a las del viejo continente, caracterizadas por altos niveles de crecimiento. Sin embargo, mientras que en Europa continuaron esforzándose durante la década de los cincuenta por consolidar sistemas universales de protección económica y social, Estados Unidos entró en un periodo de estancamiento y contracción que impidió superar las restricciones impuestas por el *New Deal*. Fue en estos años cuando el punto de inflexión entró en un camino sin retorno, aún considerando el renovado impulso de la *Great Society* o los impredecibles programas y proyectos auspiciados por Nixon.

De acuerdo con el historiador James Patterson, la bifurcación de la posguerra en la trayectoria de los Estados se debió a los impactos diferenciados del conflicto bélico en las actitudes de la gente. Para los europeos, la experiencia de haber vivido innumerables pérdidas humanas y materiales generó un sentimiento de causa común que intensificó inmediatamente la demanda de servicios sociales. Para los estadounidenses, en cambio, se tradujo en actitudes populares conservadoras en torno a la ayuda gubernamental, ya que se pensaba que los que

habían sacrificado algo eran los veteranos de guerra y no los pobres. Los favorables resultados económicos de los años cincuenta ayudaron a reforzar los valores y percepciones sociales en ambos lados: mientras que en Europa el crecimiento era visto como un logro del mismo sistema de bienestar y de sus valores intrínsecos (confianza en el Estado, solidaridad, bien común e igualdad), en Estados Unidos la prosperidad contribuyó a olvidar las penurias de la depresión y a fortalecer las viejas ideas en contra de la intervención pública y a favor del esfuerzo individual, la autoayuda, la ética del trabajo y la libre empresa.⁵⁸

Estos elementos de diferenciación, que aluden a la dimensión ideológico-cultural dominante en las sociedades, se encuentran enraizados en estructuras sociales, políticas y gubernamentales completamente distintas, que han tendido a formar diques o cauces para cualquier proyecto de reforma estatal. Los acuerdos de posguerra para la provisión universal de los servicios de bienestar en Europa pudieron concretarse gracias a que contaban con sociedades relativamente homogéneas, con corrientes de pensamiento y partidos políticos progresistas, con un movimiento obrero organizado fuerte e inspirado en ideas socialistas y con el liderazgo de gobiernos nacionales afianzados en una añeja tradición centralista. En Estados Unidos ninguna de estas condiciones estaba presente en aquella época y en muchos sentidos hoy día continúan ausentes. Como lo explica Nathan Glazer, el fracaso de la universalidad en este país refleja cinco características de la sociedad americana, que se suman a las debilidades del sindicalismo y a la extinción de las ideas socialistas en el escenario político: el federalismo y la descentralización política, como fuente de dispersión de recursos y rechazo a cualquier intento por establecer sistemas nacionales de provisión; las divisiones étnicas y religiosas, que impiden desarrollar políticas uniformes; la discriminación racial, que mira con desacuerdo la instauración de medidas igualitarias; el individualismo, que exige al gobierno distribuir recursos y servicios públicos de acuerdo al esfuerzo de los individuos y no en función de su situación de necesidad; y, finalmente, la influencia de las agencias privadas lucrativas y voluntarias, que se oponen a perder sus cuotas en el mercado del bienestar.⁵⁹

Sintetizando podemos decir que la revisión de estas dos divergentes trayectorias representativas de las sociedades modernas, ilustran la crucial importancia de las variadas influencias nacionales que participan en la definición de los objetivos y alcances de los sistemas

⁵⁸ Patterson, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁵⁹ Glazer, *op. cit.*, pp. 224-241.

públicos de protección social; también ejemplifican los amplios parámetros entre los que puede moverse la construcción del Estado de bienestar en las democracias capitalistas. No estamos entonces ante un hecho histórico predeterminado por el que deban transitar las sociedades cuando llegan a una etapa de desarrollo; por el contrario, estamos frente a procesos históricos únicos e inéditos que evolucionan de muy diversas maneras y no siempre, como parece perfilarse en la actualidad, en una ruta ascendente.⁶⁰ Para los intereses particulares de esta tesis, esta breve aproximación al estudio de las experiencias europea y norteamericana permite, en primer lugar, discutir si es factible considerar a México dentro del grupo de países que comúnmente se identifican con el Estado de bienestar, y en cualquier caso, en segundo término, ubicar la posición que guarda respecto de uno u otro paradigma.

4. México: ¿un Estado de bienestar?

Las discusiones que proponemos abordar en este apartado revisten una trascendencia que supera al mero ejercicio académico. Conocer si en México ha tenido lugar la construcción de alguna forma de Estado de bienestar no sólo implica catalogar sus características y valorarlas en función de los desarrollos observados en otras naciones, si no que, además, conlleva un compromiso de reflexión sobre el futuro previsible y las posibles rectificaciones que admite nuestro propio proyecto de nación. Desde esta perspectiva, ¿cuáles han sido los avances en los aspectos relativos al bienestar en nuestro país? Como veremos con más detalle en el capítulo siguiente, el Estado mexicano ha emprendido a través del tiempo una serie de reformas de política social que han tendido puentes con algunos de los elementos que dieron forma a los Estados de bienestar de la segunda posguerra. La temprana revolución que tuvo lugar en los inicios del presente siglo y la posterior formalización de sus demandas centrales en la Constitución de 1917, abrió la posibilidad para construir una organización estatal comprometida, según diversos artículos del estatuto, con la defensa del interés general. En esa dirección se otorgaron amplias facultades al Estado para intervenir en prácticamente todos los espacios del desarrollo, incluyendo la posibilidad de limitar o cancelar los derechos individuales de propiedad, por motivos “de utilidad pública”, y la libertad de empresa, cuando “ataquen los derechos de terceros” u “ofendan los derechos de la sociedad”.⁶¹

⁶⁰ Mishra, *op. cit.*, 1993, pp. 14-15.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917, arts. 4 y 27.

Entre las disposiciones intervencionistas de este ordenamiento en materia económica sobresalen: la regulación de las actividades productivas, comerciales y financieras, el control de la política monetaria, el arbitrio en los conflictos laborales y la tutela de los derechos del trabajador, la distribución social de la riqueza nacional (territorio y recursos naturales), la expropiación y la posibilidad de establecer monopolios públicos.⁶² En el terreno social las responsabilidades estatales fueron menos importantes, reduciéndose a: garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; y, fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas.⁶³

La posición secundaria que ocuparon las medidas de bienestar en este modelo constitucional puede tener tres explicaciones: la primera se refiere a la debilidad organizativa y financiera que padecía el Estado en ese momento y que impedía a los constitucionalistas a comprometerse con una reforma social profunda; la segunda alude a que en aquella época los problemas y demandas más importantes no eran los servicios sociales, sino los derechos de los trabajadores (salarios, prestaciones y condiciones mínimas de trabajo) y el reparto de tierras; y la tercera, como se recordará, en las percepciones de aquellos años las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales. Aun así, con este evento legislativo el Estado fue dotado de capacidades para constituirse en eje rector del desarrollo económico y en protector de los intereses de la sociedad, dos características fundamentales, aunque no suficientes, del Estado de bienestar.

Durante las dos décadas siguientes, dada la inestabilidad económica y política por la que atravesaba el país, los primeros gobiernos posrevolucionarios concedieron poca importancia a la política social, ajustando sus acciones a las responsabilidades impuestas por la Constitución. Entre 1917 y 1933 se crean sólo las dependencias centrales que se encargarían de aplicar las medidas sanitarias preventivas (el Consejo de Salubridad General -CSG- y el Departamento de Salubridad Pública -DSP-, ambas en 1917) y proveer educación primaria

⁶² *Ídem*, Arts. 4, 27, 28, 73, 123 y 131.

⁶³ *Ídem*, Arts. 3, 73 y 123.

gratuita en todo el territorio nacional (la Secretaría de Educación Pública -SEP-, en 1921). Un hecho importante de este periodo, que se aproxima al ambiente de preocupación internacional, fue el inicio de las discusiones en torno a la seguridad social que propiciaron la modificación al artículo 123 constitucional en 1929, en la cual se decretó de "utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social" (LSS),⁶⁴ reconociendo en ella, además de los seguros contemplados originalmente (de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo y accidentes), el de enfermedades. Sin embargo, la expedición de dicha Ley, que sería el preámbulo para la creación de una institución pública, fue aplazada catorce años (es decir, hasta 1943) debido a la falta de acuerdo entre los trabajadores, empresarios y gobierno sobre la distribución de costos contemplada en diversos proyectos.⁶⁵ Lo único que pudo concretarse en estos años fueron los sistemas de pensiones civiles y militares en 1925.

En 1934 Lázaro Cárdenas asume el poder y promueve durante su mandato, ya con una situación económica y política relativamente más estable, dos importantes cambios en materia de bienestar: en primer término formaliza en la Constitución el derecho social a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad;⁶⁶ en segundo lugar funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP, en 1937) con el objetivo de procurar atención médica y alimentación a niños y a sectores marginados de la sociedad para convertirlos en "factores útiles a la colectividad".⁶⁷ Otras actividades que formaron parte de la política social cardenista fueron las relacionadas con el aliento a la producción de básicos en el campo y el abasto suficiente y accesible a los consumidores, sobre todo del Distrito Federal. Según diversos estudios, el hecho que en este gobierno, que finalizó en 1940, tampoco pudiera aprobarse la LSS se debió en última instancia a los problemas económicos que surgieron con la nacionalización de la industria petrolera en 1938.⁶⁸ Los únicos segmentos de población que pudieron acogerse a la protección de la seguridad social en este sexenio fueron los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, es decir, los trabajadores que habían sido

⁶⁴ DOF, 6 de septiembre de 1929.

⁶⁵ Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, COLMEX, México, 1996, pp. 98-102.

⁶⁶ "La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente" (Art. 3º, fracc. IV, párrafo 3, DOF, 13 de diciembre de 1934).

⁶⁷ González Navarro, M., *La pobreza en México*, COLMEX, México, 1985, p. 281.

⁶⁸ Ver: COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México. 4. Salud*, S. XXI, México, 1983, p. 118; y, Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 108.

incorporados al sector público paraestatal a través de la “nacionalización” y/o “mexicanización” de sus empresas.

A partir de 1940 empieza una marcada reorientación de las políticas públicas hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta principios de la década de los setenta. La política social no fue la excepción. En 1943, poco antes de terminar la segunda guerra mundial, la federación instrumentó dos iniciativas: la primera consistió en la fusión en una sola dependencia, que llevaría el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), de las agencias centrales que estaban encargadas de la salud preventiva (DSP) y de la asistencia social (SAP); la segunda se refiere a la tan ansiada aprobación de la LSS, es decir, del estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya finalidad fue ofrecer seguros contractuales-contributivos contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población.⁶⁹ De acuerdo con la estrategia gubernamental estas instituciones jugarían un papel complementario al proveer sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA dedicada a atender a los indigentes y menesterosos y el IMSS obligado a proteger a las clases trabajadoras que tuvieran alguna relación formal de trabajo.

Por lo menos formalmente, con estos dos sistemas de provisión el Estado mexicano se acercaba a las reformas sociales (con excepción del seguro de desempleo y las asignaciones familiares) emprendidas en los países avanzados durante el periodo entre guerras, incluso, si tomamos en cuenta el compromiso de universalizar la educación primaria, se puede afirmar que había superado a algunos de ellos (a Estado Unidos, por ejemplo). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Europa una vez finalizada la guerra, pero con mucha proximidad a lo que sucedió en Estados Unidos, la política social quedó varada durante más de una década en las fronteras que de origen le fueron impuestas. Las limitaciones de mayor peso radicaban en las restricciones que contenía la legislación de la seguridad social. Dado su estricto carácter contractual-contributivo, elemento que fue eliminado en Inglaterra con la adopción del programa de Beveridge, el aseguramiento obligatorio al IMSS se redujo al subconjunto de trabajadores que laboraba bajo contrato en empresas paraestatales, privadas o de administración social; para el resto de la sociedad, que eran la mayoría, sólo aceptaba la

⁶⁹ DOF, 19 de enero de 1943. “Artículo 2º- Esta Ley comprende el seguro de: I. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; II. Enfermedades no profesionales y maternidad; III. Invalidez, vejez y muerte, y IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada”.

posibilidad de contratar seguros voluntarios. Resulta sobresaliente que dentro de los excluidos de la obligatoriedad se encontraran los empleados públicos de la federación, quienes apenas contaban con las prestaciones que les otorgaba la Dirección General de Pensiones Civiles (DGPC) establecida en 1925.⁷⁰ En suma, en esta primera etapa el IMSS fue concebido, siguiendo los pasos de la política económica, para proteger a los trabajadores de la industria. Como consecuencia, las crecientes aportaciones estatales al IMSS, que provenían de la tributación general, se convirtieron en un subsidio a la industrialización, las cuales, además, tendieron a desplazar de las prioridades a los servicios asistenciales, que pasaron por una etapa de estancamiento.

Esta orientación sería modificada parcialmente durante las dos décadas siguientes con la adopción de nuevas políticas y la creación de instituciones que ampliarían las responsabilidades del Estado hacia un proceso socioeconómico más incluyente: la urbanización. Este cambio de énfasis, que ya era dominante en las áreas educativa y asistencialista, se extendió a la seguridad social y a otras dimensiones del bienestar que habían permanecido dentro de espacios institucionales muy reducidos, como lo eran la vivienda y la alimentación. Dentro del IMSS se abrió en 1955 la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados "de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas en la República mexicana".⁷¹ En 1959, después de 16 años de promesas, por fin se transforma la vieja DGPC en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).⁷² La asistencia pública, por su parte, recobró parte del rezago y con una mayor participación en el presupuesto pudo acrecentar la capacidad hospitalaria en diversas partes del país y crear dos nuevos organismos especializados en el cuidado de los infantes: el

⁷⁰ Cabe precisar que esta Dirección "exclusivamente otorgaba pensiones por vejes, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casas habitación o de préstamos menores. La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta dirección, por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la ciudad de México". Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, FCE, 1993, p. 64.

⁷¹ Carrillo Prieto, "Derecho de la seguridad social", en: UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, Tomo III, UNAM, México, 1991, p. 1623.

⁷² Cuyos seguros cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en arrendamiento o venta.

Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, en 1961) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN, en 1968).

En los aspectos educativos sobresale la puesta en marcha en 1959 del Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años), cuyo fin era “garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria”.⁷³ En consonancia con este propósito, en ese mismo año se funda la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria que, para 1970, ya distribuía 53 millones de libros y cuadernos de trabajo.⁷⁴ En materia inmobiliaria se instituyen tres programas: el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO), en 1954, con el propósito de ofertar vivienda de bajo costo en las principales ciudades del país; el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), también en 1954, con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de grupos desfavorecidos; y, el Programa Financiero de Vivienda (PFV), en 1963, con la misión de otorgar créditos hipotecarios a los sectores sociales de mediano ingreso. Estos avances serían ampliamente superados en 1972 con la instauración de los organismos de vivienda asociados a las instituciones de seguridad social: el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, perteneciente al IMSS) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). En el terreno alimentario inicia operaciones en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con capacidad para regular la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país.

Hacia principios de la década de los setenta la política social contaba ya con un complejo organizativo que actuaba en prácticamente todas las direcciones reconocidas en el mundo desarrollado. Sin embargo, el sistema de protección adolecía de varios elementos que lo alejaban de los Estados de bienestar avanzados: en primer lugar, sólo reconocía el derecho social a la educación primaria; en segundo término, no incluía el concepto de ingresos mínimos garantizados; y por último, no asumía el objetivo del pleno empleo. Por otra parte, dado su particular modo de integración a la política económica y también debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades

⁷³ Latapí, Pablo, “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, en: Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, diciembre de 1975, p. 1325.

⁷⁴ Zorrilla Arena, Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, México, 1988, p. 180.

ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política.⁷⁵ En pocas palabras, la política social estaba diseñada de tal forma que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en el ámbito económico. Algunos datos son reveladores del grado de desprotección y desigualdad imperantes. Si tomamos dos de las políticas más desarrolladas encontramos que, por ejemplo, los derechohabientes de la seguridad social en 1972 representaron sólo un cuarto de la población nacional, de los cuales apenas el 11% provenía del campo; en 1970 el 25.8% de la población mayor de 15 años era analfabeta, pero en las zonas rurales esta proporción aumentaba a 40%; de los alfabetizados sólo un 29.5% había concluido la primaria, siendo los estados de mayor proporción rural e indígena (Oaxaca, Chiapas y Guerrero) los que poseían los valores más altos de su población sin este mínimo.⁷⁶

Considerando este contexto de desigualdad y haciendo uso de un presupuesto crecientemente deficitario, el gobierno federal inicia en la década de los setenta una estrategia conducente a rectificar el rumbo y ampliar los cauces de la política social, en parte para atender a la población menos favorecida que, en su mayoría, radicaba en el medio rural. Con este objetivo se ponen en marcha a partir de 1973 diversas acciones específicas en favor de los habitantes más pobres del campo, entre las que destacan el Programa de Solidaridad Social del IMSS para proveer servicios de salud asistencial a población abierta o no derechohabiente; el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos productivos y sociales; y, después de 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas de desarrollo comunitario y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con influencia en la producción y distribución de alimentos. Todo ello sin detrimento de los avances, sustanciales en la mayoría de los casos, que continuaron registrando las políticas e instituciones ya existentes.

La estrategia de reorientación hacia la población desprotegida se extendió a todas las esferas de la intervención social, pero dentro de ella fueron particularmente importantes las

⁷⁵ Ver: Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime", en: Reyna, J. y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in México*, Institute for the Study of Human Issues, EUA, 1977; y Mesa Lago, Carmelo, *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh University Press, EUA, 1978.

⁷⁶ COPLAMAR, *op. cit.*, 2. Educación, p. 54.

reconsideraciones al estatuto jurídico del IMSS que, además de posibilitar el acceso de los marginados del medio rural a sus servicios médicos, condujeron al reconocimiento del derecho universal a su protección. En 1973 se promueve una reforma integral a la LSS que proponía extender “los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados a otros grupos no protegidos... con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos *económicamente activos*”.⁷⁷ Esta nueva ley incluyó como población asegurable en su modalidad obligatoria a “las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola; los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio”.⁷⁸

En concordancia con estos cambios, al año siguiente se aprueba una modificación al artículo 123 de la Constitución para precisar: “XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguridad Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.⁷⁹ Con todo ello, finalmente la legislación mexicana acepta de forma tácita el derecho de todos los individuos y sus familias a recibir los beneficios de la previsión pública, independientemente de la posición económica o situación laboral en la que se encuentren. Y cuatro años más tarde, en el mismo artículo constitucional, se asienta que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”.⁸⁰ Ambas enmiendas pueden entenderse como una nueva aproximación formal a los compromisos de los sistemas de bienestar avanzados al asumir el acceso universal a la seguridad social y el pleno empleo como

⁷⁷ Carrillo Prieto, *op. cit.*, pp. 1621. Las cursivas son del autor.

⁷⁸ *Ídem*, pp. 1622-1623.

⁷⁹ DOF, 31 de diciembre de 1974.

⁸⁰ DOF, 19 de diciembre de 1978.

políticas de Estado.

En la práctica estos propósitos se han cumplido de manera limitada por dos razones: en primer término, se mantuvo intacto el principio contributivo contractual como criterio discriminatorio de la seguridad social y, en segundo lugar, los escasos programas de empleo público no han podido evitar que una parte importante de la población se encuentre fuera del mercado formal de trabajo o esté desempleada. Aunado a esto, gran parte de las acciones emprendidas han sido insuficientes para concretar el aseguramiento obligatorio de muchas categorías de trabajadores, incluso de aquellas que ya han sido identificadas como potencialmente asegurables, como en el caso de las empleadas domésticas. Estas dificultades parecen haberse convertido en barreras infranqueables para los habitantes del medio rural, quienes a pesar de haber sido sujetos privilegiados de las reformas han sufrido una caída paulatina de su presencia relativa y, después de 1982, absoluta en el total de derechohabientes del IMSS, al grado que en 1994 el 95.4% de los beneficiarios provino del ámbito urbano. Aun con estas restricciones, la década de los setenta representó para los institutos de la seguridad social (IMSS e ISSSTE) el periodo de expansión más importante en toda su historia, en el que pasaron de una cobertura cercana a una cuarta parte de la población nacional existente en 1970, a casi la mitad (46.5%) en 1982.

En general, estos años fueron para el sector público federal en su conjunto tiempos de crecimiento acelerado que lo llevaron a ocupar una posición sin precedentes en el entorno social y económico. Particularmente las instituciones y los programas sociales pudieron duplicar y, en algunos casos, hasta triplicar la oferta y cobertura de sus servicios. No obstante, todo fue insuficiente para revertir de manera significativa las desigualdades y los rezagos acumulados durante la etapa previa. Para gran parte de los mexicanos en situación de pobreza el acceso a los canales redistributivos del Estado seguía siendo simplemente una promesa incumplida. Por otra parte, también en estos años, debido a la incapacidad del Estado para controlar el deterioro económico que condujo a la crisis de 1976, empiezan a cobrar fuerza entre los grupos empresariales posiciones a favor de medidas liberalizadoras y restrictivas de la intervención pública,⁸¹ similares a las postuladas por los neoconservadores en los países desarrollados. La ilusión del auge petrolero anunciado en 1978 llegó a su fin en

⁸¹ Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, S. XXI, México, 1997 (primera edición en 1981), pp. 64-68.

1982 cuando se desató una nueva crisis que, junto con la nacionalización de la banca decretada ese mismo año, agudizó el conflicto con los empresarios, proporcionó justificaciones para la intervención internacional y abrió de lleno las puertas para iniciar el retroceso.

Debido al recrudecimiento de los problemas económicos (caída de la producción, hiperinflación, fuga de capitales, cancelación de créditos internacionales, entre otros) el gobierno mexicano se vio forzado a negociar con el FMI un programa de estabilización que, entre otras cosas, incluía el compromiso de reducir el déficit fiscal (que en 1982 rondó alrededor del 14% del PIB). Cumpliendo con este objetivo en 1983 se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social, el cual descendió 15% por encima de la caída general del presupuesto programable, es decir, 30%. En general, ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron las peores consecuencias al grado de la extinción. De éstos sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la CONASUPO, aunque ya con el ímpetu sensiblemente disminuido. Resulta paradójico que con toda esta pérdida de recursos se aprobaran en 1983 dos iniciativas de reforma al artículo 4º de la Constitución en las que se estableció que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”.⁸² Con estas enmiendas constitucionales, sumadas a las anteriores, el Estado mexicano asumía formalmente el conjunto de derechos sociales que son reconocidos en la mayoría de los sistemas de bienestar avanzados, pero que en nuestro país continúan siendo letra muerta para muchos mexicanos, incluso, dado el deterioro económico e institucional de estos años, cabe suponer que sus condiciones de vida se agravaron de manera generalizada.

En la perspectiva de los cambios observados en los países que emprendieron estrategias de desmantelamiento de sus Estados de bienestar en esta misma década, la experiencia de México resultó mucho más devastadora sobre una política social todavía inacabada. Las razones no son pocas para suponer tal cuestión: la caída del gasto social fue espectacular, fueron atacados especialmente los programas orientados a las poblaciones más débiles y se adoptaron medidas para liberalizar (eliminación de subsidios, privatizaciones, etc.) buena parte de los bienes y servicios públicos de consumo general (teléfonos, carreteras, alimentos, etc.).

⁸² DOF, 3 y 7 de febrero de 1983, respectivamente.

Entre 1981 y 1988 los presupuestos programables total y social habían descendido, respectivamente, de 29.4 a 19% y de 9.3 a 6.1% con relación al PIB, caídas por demás sorprendentes en el contexto de las naciones industrializadas. La severidad de estas políticas contraccionistas, por otra parte, ratifica la falta de contrapesos democráticos que limiten la transferencia indiscriminada de los costos de los errores e incapacidades públicas y privadas a los sectores de menores ingresos. Quizá la única diferencia en el caso mexicano es que, a pesar del evidente neoconservadurismo de su estrategia, el gobierno federal continuara recurriendo a la retórica tradicional del “nacionalismo revolucionario” que favorece los valores de justicia y equidad social. La necesidad de mantener este discurso como fuente de legitimidad histórica explica el por qué un gobierno que no puede ofrecer expectativas reales de mejoría se compromete a asumir nuevos derechos sociales, sabiendo de antemano que no hay ninguna garantía de realización plena, ni siquiera en el largo plazo.

El daño social causado en estos años se tradujo en manifestaciones de descontento popular que confluyeron en la elección presidencial de 1988 con una votación masiva en contra del partido político en el gobierno, el PRI. Ante este hecho, las estructuras de poder reaccionaron revirtiendo el inminente triunfo de la oposición de izquierda mediante un estrepitoso fraude electoral. En estas condiciones no fue casualidad que el Jefe del Ejecutivo surgido de estos comicios haya propuesto un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento y mejorar el nivel del bienestar popular.⁸³ Los compromisos sociales de la nueva administración federal se sustentaban en un principio básico que, por lo menos formalmente, modificaba uno de los criterios centrales de la política económica del gobierno anterior. Contra la premisa de que era necesario crecer primero para después distribuir, se antepuso la idea de crecer y distribuir como opciones paralelas no contradictorias. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía, por un lado, profundizar en el programa de ajuste económico y, por el otro, recuperar legitimidad.

En el transcurso de este sexenio la economía registró un crecimiento moderado pero sostenido y las políticas sociales recibieron efectivamente un financiamiento importante que les permitió recuperar en 1993 el nivel de gasto que tenían en 1981 y alcanzar en 1994 un máximo histórico (10.3% del PIB), ocupando un poco más de la mitad del gasto programable

⁸³ Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 1988.

de la federación, el cual se acercó al 20% del PIB. Adicionalmente a la expansión de las políticas tradicionales, se puso en marcha un ambicioso programa de combate a la pobreza extrema rural y urbana, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). También tuvo lugar otra reforma constitucional que extendió el derecho social a la educación al nivel de secundaria.⁸⁴ Sin duda, durante este gobierno la situación mejoró en muchos aspectos con relación a la etapa crítica del sexenio anterior; no obstante, la mejoría también en muchos sentidos no fue suficiente para restablecer las condiciones de vida previas a la crisis de 1982. Resulta sobresaliente que aún con el flujo de recursos reportado, los servicios sociales no lograran, salvo algunas excepciones, ampliar sustancialmente su cobertura, principalmente entre la población de menores ingresos. Una nueva crisis en 1995, además de dañar la economía familiar, abrió de nueva cuenta un periodo de contracción que tuvo como primera víctima al PRONASOL y cuyos resultados aún son inciertos.

Este breve y parcial recuento de la historia mexicana durante el presente siglo permite retornar a la pregunta inicial de este apartado: ¿existe en México el Estado de bienestar? Como se desprende de lo ya expuesto, el sistema de protección social conformado en los últimos ochenta años en nuestro país manifiesta características un tanto similares, pero en la práctica alejadas, respecto de los desarrollos observados en las democracias capitalistas. Desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como componentes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. En los hechos, con excepción de la educación primaria, el acceso a los servicios que se derivan de estos derechos no está garantizado para amplios sectores de la población que permanecen marginados, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado. Esto ha sido así, sobre todo, por el particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo consideradas prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta particularidad fue determinante en la evolución de la seguridad social pero ha influido en el devenir de todo el sistema de bienestar.

La afinidad de objetivos sociales y económicos en el diseño y expansión de la intervención estatal por sí misma no constituye un factor de desigualdad. Como se recordará,

⁸⁴ DOF, 5 de marzo de 1993.

los acuerdos de la posguerra en Europa se fincaron en este principio. El problema en nuestro caso fue que esos acuerdos excluyeron a la sociedad y economía rurales cuando el país era esencialmente campesino (y donde todavía en la actualidad casi el 25% de la población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes).⁸⁵ El proyecto económico iniciado en la década de los cuarenta asignó a la agricultura un papel secundario; su misión fue transferir divisas y producir insumos y alimentos baratos para cubrir los requerimientos del crecimiento industrial. Estas exacciones, junto con el abandono de las políticas e inversiones públicas, aceleraron el deterioro social en el campo y agotaron el potencial agrícola hasta provocar su crisis en la década de los sesenta, situación que obligó a mucha gente a emigrar a las ciudades en busca de mejores oportunidades, pero donde sólo unos cuantos encontrarían acomodo. Así, el espacio urbano se convirtió en receptáculo de la pobreza rural y en generador de nuevas miserias.

Cuando se intentó rectificar en la década de los setenta, los esfuerzos por ampliar la base social del sistema de bienestar, aunque importantes, no fueron suficientes para construir una estructura de provisión sustancialmente distinta a la que se había heredado. Los fracasos de la seguridad social en el campo y entre muchas categorías de trabajadores urbanos confirmaron que el carácter excluyente de estas instituciones tenía raíces profundas. La erosión o eliminación de los programas orientados a los pobres rurales, una vez iniciada la crisis de 1982, ratificó la fragilidad de los compromisos del Estado con estos sectores sociales. Pero también el desproporcionado impacto de esta crisis sobre los servicios básicos, formalmente universales, demostró que la política social en su conjunto no tiene asegurado un lugar en las prioridades gubernamentales. El hecho que todos estos ajustes se hayan instrumentado sin mediar alguna resistencia política importante corrobora la precariedad con la que opera la democracia como instrumento de defensa de los intereses mayoritarios. Las iniciativas emprendidas recientemente ya no han pretendido modificar las bases de los acuerdos que dieron sustento a la política social hasta la década de los sesenta. Su intervención se ha centrado en ofrecer alternativas igualmente endebles para la población pobre y aplicar reformas racionalizadoras (descentralización, control del gasto, búsqueda de eficiencia) y liberalizadoras (eliminación de subsidios, reestructuración del sistema de pensiones, subrogación) de los servicios que, inclusive, han reducido los beneficios y limitado aún más las oportunidades de acceso social.

⁸⁵ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda*, México, 2000.

Si consideramos al conjunto de beneficios que puede brindar el Estado en nuestro país, encontramos que menos del 50% de la población puede disfrutar, con cierta garantía, de todos los servicios básicos que aluden al bienestar: educación, seguridad social (protección contra riesgos y pensiones), salud, vivienda y alimentación. La característica común de este grupo radica en su pertenencia a alguna institución de la seguridad social, lo que le agrega una particularidad eminentemente urbana. Adicionalmente a las ventajas que otorgan estas instituciones, los derechohabientes, en su mayoría obreros y empleados públicos y de servicios, cuentan con empleos estables y relativamente mejor remunerados, así como oportunidades de acceso a las instituciones y recursos públicos radicados en las ciudades, donde se encuentran en mayores cantidades y con los niveles más elevados de especialización. Los sectores medios y altos de este subconjunto pueden optar, además, por mercados privados de seguros y servicios que suponen una provisión de mejor calidad.

En la escala de beneficios el siguiente grupo lo integra un sector de la población no asegurada que recibe del Estado algún tipo de ayuda o servicio de manera regular, como podría ser educación básica para sus hijos, atención médica, materiales para la construcción o mejoramiento de sus viviendas y subsidios alimentarios. En términos cuantitativos este subconjunto no supera al 30% de la población. A su interior, las posibilidades de acceso de cada persona a las instituciones públicas están mediadas por el ingreso y por la cercanía geográfica a los centros urbanos. Finalmente, el restante 20% se compone de individuos, familias y, en algunos casos, comunidades enteras, que se encuentran plenamente desprotegidos de la política social o que disponen sólo circunstancialmente de alguno de sus recursos. Los programas de combate a la pobreza se han constituido en el principal canal redistributivo de este heterogéneo grupo que vive en regiones apartadas del campo o en las zonas marginadas de las ciudades. Entre esta población la problemática de desprotección absoluta se agrava entre los sectores sociales más vulnerables, como son las mujeres y los niños. En las comunidades rurales, principalmente indígenas, es donde se presenta el mayor deterioro de una situación aparentemente irresoluble.

En conjunto, el sistema de bienestar que logró desarrollarse a lo largo de este siglo ha generado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por sus nexos estructurales con las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que lo hace claramente

regresivo respecto de la norma redistributiva que se supone debe orientar su función. Todo ello ha configurado una política social que favorece a los individuos con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales. Esta orientación, contraria a los objetivos y marcos formales, aproxima al Estado mexicano con aquellos regímenes que privilegian el bienestar ocupacional, con la diferencia que en nuestro caso han sido excluidas la mayoría de las ocupaciones rurales y un número importante y creciente de categorías de trabajadores urbanos.

Podemos concluir que el Estado mexicano se encuentra todavía alejado de las características que definen a los Estados de bienestar, incluso de aquellos que son considerados como rezagados en el marco de las democracias capitalistas avanzadas. El problema actual es si podrá constituirse en uno de ellos en un futuro cercano. Existen elementos a favor y en contra de esta posible ruta de cambio. A favor están las disposiciones formales que reconocen los derechos sociales, los avances hacia la provisión universal de algunos servicios (principalmente en educación básica y salud preventiva), los valores asociados a la justicia y solidaridad predominantes en la sociedad mexicana y la normalización democrática en ciernes; en contra están las debilidades estructurales de la economía, la estrechez del financiamiento público, la erosión de la participación estatal en aspectos claves del bienestar (especialmente en alimentación y vivienda), la consolidación de las reformas neoliberales al sistema de pensiones, la inamovilidad de las características restrictivas de la seguridad social y la descentralización de los servicios de salud asistencial sobre una estructura institucional de atención médica limitada y desarticulada. En las condiciones actuales y a falta de un proyecto político común que renueve el contrato nacional y proponga alternativas viables de inclusión a los servicios y prestaciones básicas, lo más probable es que se sigan reproduciendo las inercias de una política social inacabada, restringida e insolidaria.

II. LA FORMACIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN MÉXICO

Como hemos expuesto en el capítulo anterior, el paso de un Estado liberal a otro de corte social tuvo sus primeras manifestaciones en los albores del siglo XX. En el transcurso de las dos primeras décadas de este siglo surgieron movimientos sociales en diferentes partes del mundo que, derivados en proyectos políticos, trastocaron algunos de los principios rectores del orden preexistente. La constitución mexicana de 1917 y la de Weimar en la Alemania de 1919 representan algunos de los esfuerzos iniciales por establecer un Estado de derecho socialmente más justo. A partir de entonces, pero sobre todo después de la gran depresión de 1929, buena parte de las naciones capitalistas occidentales decidieron emprender una serie de cambios tendientes a robustecer la presencia de los gobiernos en los asuntos económicos y ampliar los sistemas públicos de protección social. Este proceso de transición encontró en Europa sus expresiones más acabadas una vez finalizada la segunda guerra mundial, cuando diversos países de la región acogieron en sus estatutos constitucionales las reformas proyectadas por el plan Beveridge-Keynes, dando sustento a la conformación de las políticas e instituciones que definieron al Estado de bienestar.

Esta propensión hacia nuevas formas de intervención pública en el desarrollo, si bien es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas -como diría Wedderburn-, en cada país ha seguido rutas y ritmos sui géneris. Las singularidades históricas han dado origen a la formación de aparatos estatales de lo más diversos, cuyas peculiaridades hoy día pueden apreciarse aún cuando se comparan las características de los Estados considerados como adelantados, incluso de aquellos que se comprometieron desde hace algún tiempo con un programa de convergencias a gran escala. Ante la diversidad, los estudios comparados de las formaciones estatales en el mundo desarrollado han ayudado a encontrar algunas causas probables de las diferencias y a generar tipologías en función de ellas. No obstante el inestimable valor de estos ejercicios académicos, la literatura resulta todavía insuficiente para explicar los procesos que tuvieron lugar en naciones circundantes a ese mundo, que evolucionaron dentro de sistemas de economía mixta y han hecho esfuerzos por introducir importantes reformas sociales a través de los años, aunque sin llegar a alcanzar las dimensiones presentes en las democracias capitalistas avanzadas.

En América Latina la investigación sobre estos temas ha contado con la contribución

de varios analistas y entidades internacionales (la CEPAL, principalmente) al entendimiento de la situación en la región y a la promoción de iniciativas de política que permitan superar los rezagos y las desigualdades que padecen la mayoría de estas sociedades.¹ Sin embargo, como lo reconoce Bertha Lerner, dentro de estos estudios un tema poco tratado “ha sido la revisión de la estrategia de desarrollo social que se aplicó en el pretérito, como denominador común en la región y las diferencias nacionales en la aplicación de esta estrategia”.² Tomando en cuenta estos vacíos en el conocimiento, los estudios históricos de caso continúan siendo una fuente privilegiada para comprender las particularidades de las experiencias latinoamericanas, pero también aquí la tarea está inconclusa. En este marco, con la revisión que nos proponemos elaborar en este capítulo si bien se busca primordialmente contribuir al conocimiento del proceso mexicano en sí mismo, se espera que ayude a futuras investigaciones a completar el mapa de lo acontecido en este subcontinente.

Para satisfacer tales pretensiones, nos hemos planteado reconstruir el proceso de formación del Estado social mexicano desde sus orígenes, partiendo del momento en el que se sientan las bases del orden constitucional que formalizó su presencia y marcó el inicio de su institucionalización. En este recorrido por la historia, que abarca un periodo de más de 80 años, hemos acudido al uso de la mayor cantidad de fuentes documentales disponibles (jurídicas, académicas y estadísticas) con el fin de incorporar al análisis los factores de mayor peso para explicar la lógica de la intervención pública, particularmente en la construcción de las políticas de bienestar. Esta indagación permitió sistematizar un conjunto de estos factores agrupados en dos dimensiones del proceso: la formal, referente a los cambios legislativos que establecen las obligaciones del Estado con la provisión de mínimos de bienestar social; y la institucional, relativa a la evolución de las organizaciones y los recursos públicos (humanos y financieros) involucrados en la instrumentación de las reformas sociales. Las políticas que fueron incluidas en el estudio aluden a todas las áreas de intervención social consideradas como responsabilidad de Estado en las naciones que cuentan con sistemas de bienestar avanzados,

¹ Entre estos trabajos destacan: CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071(SES.28/3), 28 de febrero de 2000; Mesa-Lago, Carmelo (Coord.), *La crisis de la seguridad y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, FCE, México, 1986; Mesa-Lago, C., *Changing Social Security in Latin America. Toward alleviating the social costs of economic reform*, Rienner Publishers, EUA, 1994; y Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

² Lerner, B., *op. cit.*, p. 20.

es decir, los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y alimentación), la seguridad social (pensiones y seguros contra riesgos en el trabajo) y la asistencia a grupos marginados.

Para ordenar el análisis el capítulo fue dividido en tres grandes apartados. En el primero se estudian los cambios legislativos que dieron origen al Estado social de derecho en México. Aquí interesa indagar las características generales del modelo de intervención estatal contenido en la Constitución General de 1917 y el nivel de formalización de los derechos sociales en ese orden normativo. En el segundo apartado se presenta la reconstrucción de las modificaciones formales e institucionales que impulsó el Estado mexicano a lo largo del siglo XX, haciendo énfasis en las reformas y las políticas que marcaron los periodos del devenir histórico en materia de bienestar. Por último, el tercer subcapítulo está dedicado a establecer algunas reflexiones sobre la política social en marcha y las interrogantes que se desprenden para la acción futura. En el conjunto de esta tesis, estos objetivos de investigación contribuyen a entender, por un lado, la lógica de expansión de las políticas sociales y, por el otro, las fuentes de su limitada capacidad para hacer frente a los todavía amplios rezagos observados en el desarrollo de la sociedad.

1. El origen del Estado social: la Constitución de 1917

Según diversos autores, el hecho revolucionario y su posterior formalización constitucional sentaron las bases para la conformación de un orden normativo cualitativamente distinto al que prevaleció hasta el inicio de la lucha armada en 1910. Se argumenta que la Constitución de 1917, sin negar los principios liberales impulsados durante la Reforma en 1857, introdujo nuevos elementos para generar un sistema económico socialmente más justo. A la par que se garantizaba el respeto a los derechos individuales se abría un amplio campo de intervención estatal en la dinámica de los procesos económicos y sociales.³ La intervención fue considerada como un instrumento de Estado para promover la defensa del “interés público”, la “distribución equitativa de la riqueza” o para evitar que “se ofendan los derechos

³ Vease: Ruiz Massieu y Diego Valadés (Ed.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, FCE, México, 1991; y, González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, UNAM, México, 2a. Ed., 1983, pp. 112-122.

de la sociedad".⁴ Con estos objetivos, los poderes públicos fueron facultados para actuar casi de manera discrecional al amparo de principios relativos a la justicia y equidad sociales.

En este proyecto estaba presente la idea de la *Nación* como una unidad ideológico-conceptual que sintetiza autoridad, territorio, riqueza y sociedad. Al interior, la administración de la soberanía nacional implicaba reconocer a los poderes públicos en receptáculos de la voluntad popular⁵ y al Estado (con una fuerte carga presidencialista) en el responsable de la distribución justa y equitativa de la riqueza social. Con esta filosofía constitucional no se ponía en duda la existencia y desarrollo de formas capitalistas de producción; no obstante, y contrario a la ideología del *laisser-faire*, se atribuyó a la función reguladora del Estado cualidades para reducir las desigualdades sociales inherentes a las relaciones capitalistas de mercado. Esta es, sin duda, una de las características que con mayor consistencia asemejan a las naciones que emprendieron procesos de reforma similares.⁶ En el caso de México, las regulaciones se establecieron para administrar variables macroeconómicas e imponer restricciones a las actividades productivas y a los mercados, tanto en el medio rural como en el urbano.

Las principales modalidades de intervención económica que se consideraron en el texto original de la Constitución otorgaron a los poderes públicos capacidad para:

- **aplicar políticas afines al manejo de la economía (arts. 4, 28, 73 y 131).** Además de las tradicionales facultades en materia impositiva y de seguridad nacional se atribuyó al Estado

⁴ Como se podrá comprobar estas frases se repiten a lo largo de los artículos constitucionales que norman la capacidad de intervención y las responsabilidades sociales del Estado.

⁵ "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Art. 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de febrero de 1917.

⁶ La Constitución mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919 contienen algunas coincidencias en el tratamiento de las libertades y derechos individuales y en sus estrategias de regulación económica: "Es la primera vez que la ideología socialdemócrata y reformista tiene la oportunidad de plasmarse en un texto constitucional [Weimar]. En él se recoge una serie de principios que inciden en la vida económica y social. Es precisamente en este aspecto donde reside la novedad de la Constitución. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la idea de una regulación política de la economía estaba ya en el ambiente, como se ve por la Constitución de Querétaro de 1917, que dedica el Título VI al trabajo y a la previsión social". Rubio, Ma. Josefa, *La formación del Estado social*, MTySS, España, 1991, p. 90. Otros autores incluso sostienen que la Constitución de 1917 fue precursora del Tratado de Paz de Versalles de 1919 y de aquellas constituciones que surgieron durante la primera y segunda posguerras en Europa, como la española, la irlandesa, la italiana, etc. Esta afirmación puede consultarse en: Noriega, Alfonso, "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho", en: Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 122; Gamas, José, "La reforma económica de la Constitución", en: *Ídem*, p. 5; y, Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, pp. 710-722.

potestad para limitar la libertad de empresa;⁷ administrar monopolios públicos, evitar la existencia de privados y castigar prácticas especulativas;⁸ imponer aranceles al comercio exterior y vigilar la libre circulación en el mercado interior;⁹ legislar sobre minería, comercio e instituciones de crédito; y, controlar la política monetaria a través de la creación de un banco central único;¹⁰

- **decidir sobre la distribución social del territorio y de los recursos naturales, expropiar y definir las modalidades de la propiedad privada (art. 27).**¹¹ A partir de estas capacidades,

⁷ "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad (...)" Art. 4, párrafo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

⁸ "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo Banco que controlará el Gobierno Federal. En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en unas o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.." Art. 28, párrafos 1 y 2, *Ídem*.

⁹ "Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia..." Art. 131. Además, en el artículo 73 se establece que "El Congreso tiene facultad:... IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones." *Ídem*.

¹⁰ "El Congreso tiene facultad:... X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio e Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución." Art. 73. *Ídem*.

¹¹ "[Párrafo 1] La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [Párrafo 2] Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. [Párrafo 3] La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objetivo se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad (...) [Fracción VI] Los codueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas

el Estado -como depositario de los derechos de la nación- pudo regular el mercado del suelo, proteger la propiedad comunal, llevar a cabo la restitución y el repartimiento de tierras y aguas en el medio rural, desarrollar políticas de poblamiento y de su ordenación en el territorio nacional, y realizar expropiaciones de empresas explotadoras de recursos naturales (de manera sobresaliente, de petróleo, minería y electricidad);

- **regular mercados de trabajo (art. 123).** En el terreno laboral, el propósito de la regulación consistió en establecer las condiciones mínimas (en términos de obligaciones y derechos) por las que debían regirse los contratos de trabajo de los "obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos".¹² Esta función otorgó al Estado un papel de primer orden en la mediación de los conflictos laborales y en la tutela de los derechos del trabajador.

Este conjunto de atribuciones constitucionales permitieron erigir a los poderes públicos como ejes rectores de la economía nacional. Sobre esta base los sucesivos gobiernos federales emprendieron ajustes legislativos con el fin de adecuar las normas a sus estrategias de gobierno. La formación del sistema de economía mixta, regulado por políticas y empresas públicas, fue una de las principales resultantes de la intervención económica del Estado.¹³

que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeran, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras." Art. 27. *Ídem*.

¹² Entre los puntos más importantes de esta legislación se encuentran: jornada máxima diurna de 8 horas, nocturna de 7 y para menores de 16 y mayores de 12 años de 6 horas; prohibición al trabajo infantil (para menores de 12 años) y al peligroso, insalubre o nocturno para mujeres; protección a mujeres en periodo de parto y postparto; derecho a un día de descanso por semana y a percibir participación de utilidades; fijación del salario mínimo y del pago al trabajo extraordinario (100 por ciento más); obligaciones de los empresarios "a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas" en renta, "establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad", a responsabilizarse mediante indemnización por "los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales"; derecho a la sindicalización, las huelgas y los paros; condiciones de despido; protección al patrimonio familiar; y, la formación de una instancia de mediación (denominada "Junta de Conciliación y Arbitraje") integrada "por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno", con el propósito de dirimir conflictos o diferencias. Art. 123. *Ídem*.

¹³ Una síntesis histórica del proceso de formación de la economía mixta en México, desde el periodo post-constitucional hasta la crisis de 1982, puede consultarse en: Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988. Para este autor, "el modelo de intervención pública que quedó plasmado en sus artículos [de la Constitución de 1917] más importantes señaló al Estado como representante de la nación, declaró la propiedad privada subordinada a las modalidades que dictase el interés público y asignó al Estado los papeles de conciliador y árbitro en los conflictos entre el capital y el trabajo y de actor preponderante en la regulación de las relaciones de propiedad." (p. 88). Otros autores que analizan la expansión de la actividad empresarial del Estado desde diferentes perspectivas son: Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1983; Carrillo C., A. (Coord.), *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial*, INAP, México, 1976; Bravo Ahuja, Victor, *La empresa pública industrial en México*, INAP, México, 1982; Villarreal, René, *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, México, 1988; y, Casar, Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, S. XXI, México, 1988.

Desde el punto de vista social, los contenidos de la Constitución recogieron algunas demandas populares que se forjaron durante la lucha armada. De manera muy clara, los artículos 27 y 123 expresan las obligaciones del nuevo régimen político con los trabajadores del campo y la ciudad. En su lógica, la estrategia propuesta aseguraba la instauración de poderes públicos comprometidos con amplios sectores de la sociedad al establecer la distribución de la riqueza nacional (del territorio y de los recursos naturales) y la defensa de los derechos laborales como políticas de Estado.

Además del sentido social que le atribuye el ideario constitucional a la intervención económica, los compromisos gubernamentales con la sociedad se extendieron a la promoción de un conjunto de servicios de bienestar. En el diseño original, la provisión de cada uno de estos servicios (para ese entonces: educación, salud, vivienda y seguridad social) aludía a una mezcla de responsabilidades compartidas entre los principales agentes del cambio social, es decir, las instituciones de gobierno, los patronos y las clases trabajadoras. Con ello, la aplicación de las políticas de bienestar se hizo depender de estructuras mixtas de implementación con posibilidades de cobertura social diferenciadas.

En relación a los **servicios de educación y salud** se responsabilizó a los empresarios de buena parte de su oferta social.¹⁴ En el caso de la educación, el Estado garantizó la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los establecimientos oficiales y la regulación de las escuelas particulares.¹⁵ En materia de salud, se dotó a las autoridades responsables (al Consejo de Salubridad General y al Departamento de Salubridad, ambos dependientes de la presidencia de la República) sólo de facultades para establecer medidas preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción.¹⁶ Si

¹⁴ "XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos (...) deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor a cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas [educación]. XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos (...)" Art. 123. DOF, 5 de febrero de 1917.

¹⁵ "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria." Art. 3°. *Ídem*.

¹⁶ "1. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

consideramos su probable alcance social estas políticas presentan serias limitaciones de arranque: en sentido estricto no se establece el principio de la universalidad en su cobertura, por lo menos, como propósito de la acción gubernamental. Desde este punto de vista, los compromisos constitucionales en educación y salud no pueden ser considerados, en este momento, como derechos sociales. Mientras que la garantía social de recibir educación básica gratuita se sujeta a la capacidad de los planteles públicos, el acceso a la salud se limita a las acciones preventivas que pueda desarrollar el gobierno y a la asistencia sanitaria que los empleadores oferten para beneficio de sus *comunidades*.

Los avances en materia laboral extendieron la participación estatal a otros dos importantes campos del bienestar público: se consideró de *utilidad social* la creación de un incipiente sistema de **seguridad social** y el fomento de cooperativas para la construcción de **viviendas populares**.¹⁷ En estos servicios, el sector público sólo se comprometía a promover la creación de *cajas de seguros populares* y *cooperativas* de vivienda, mientras que la clase trabajadora absorbería los costos de su puesta en marcha y operación.¹⁸ Los empresarios, por su parte, apoyarían desde el mercado inmobiliario subsidiando viviendas en renta para sus trabajadores¹⁹ y sólo tendrían la obligación de pagar indemnizaciones en los casos de accidentes en el trabajo o de enfermedades profesionales.²⁰ Tampoco en estos dos casos se consignó el

2. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República. 3. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. 4. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan." Art. 73, fracción XVI. *Ídem*.

¹⁷ "XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular, y XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados." Art. 123. *Ídem*.

¹⁸ Aunque la Constitución no especifica claramente quién deberá aportar los fondos para la creación y operación de las cajas de seguros populares y las cooperativas de vivienda, podemos suponer que los constituyentes consideraron el establecimiento de estas organizaciones basándose en el sistema *mutualista* (o de ayuda mutua) en el que los propios beneficiarios (en este caso, los trabajadores) absorben sus costos y administran los recursos.

¹⁹ "XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas." Art. 123. *Ídem*.

²⁰ "XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por

derecho de todos los trabajadores a acceder a sistemas de protección contra riesgos (por enfermedad, invalidez, muerte o desempleo) y a un espacio familiar habitable. Cabe mencionar que en el texto original de la Constitución no se consideró como un derecho laboral el acceso a una pensión por jubilación.

Cuadro 1. Distribución de responsabilidades en la provisión de servicios sociales en la Constitución de 1917.

SERVICIOS	ESTADO	EMPRESARIOS	TRABAJADORES
Educación - Primaria	Regular la oferta privada de servicios educativos Gratuidad	Establecer escuelas para sus trabajadores y comunidades de influencia	
Salud - Preventiva - Servicios personales	Control de epidemias, enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción	Establecer enfermerías para sus trabajadores y comunidades de influencia	
Seguridad social	Promover la creación de cajas de seguros populares, de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, accidentes y otros.	Indemnizar por accidentes en el trabajo o por enfermedades profesionales	Aportar recursos para la creación y operación de las cajas de seguros populares
Vivienda	Promover la creación de cooperativas para la construcción de viviendas	Proporcionar a sus trabajadores viviendas en renta	Aportar recursos para la creación y operación de las cooperativas de vivienda

A diferencia de las amplias potestades que se le atribuyen al Estado en materia de intervención económica, los compromisos de las políticas sociales ocuparon un lugar secundario en el modelo constitucional. Con excepción de las funciones sanitarias preventivas, que resultan la única facultad de bienestar exclusiva de la federación, las posibilidades de impacto general de las otras políticas se condicionaron al crecimiento del aparato público (en educación primaria), a las aportaciones de la clase trabajadora (en seguridad social y construcción de viviendas) y a la responsabilidad que se le asignó a los patrones de proporcionar, a sus trabajadores y comunidades de influencia, educación, servicios personales de salud y viviendas en renta.

Con esta mezcla de responsabilidades, las posibilidades de acceso al bienestar público se ajustaron a la posición que ocupaba cada individuo y sus familias en la estructura social.

lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario." Art. 123. *Ídem*.

La mayor parte de los beneficios de estas políticas, incluyendo los que se derivan de las reformas laborales, se orientarían a los sectores sociales emergentes de los procesos de industrialización y urbanización.²¹ Para el medio rural, las alternativas más sólidas y con posibilidades reales de aplicación tendían a solucionar problemas derivados de la tenencia de la tierra, los despojos y el repartimiento, así como de algunas condiciones de trabajo que mediaran bajo contrato. En este último caso, la declaración de inconstitucionalidad de las formas de pago de salarios basadas en el sistema de “la tienda de raya” ayudaba a solucionar uno de los principales problemas de los trabajadores agrícolas;²² sin embargo, las ventajas adicionales de la legislación laboral y de las políticas de beneficio colectivo resultaban en extremo difíciles de instrumentar, sobre todo si consideramos la débil capacidad de la federación para vigilar la aplicación de las normas, más allá de los mercados de trabajo urbanos y de las grandes empresas extractivas (como las petroleras o mineras), y para desarrollar infraestructura social fuera de las ciudades.

No obstante estas limitaciones de arranque, el modelo que se origina a partir de la Constitución de 1917 permitió iniciar la construcción de una organización estatal que acepta la tutela del bienestar general como política de Estado. A la luz de este articulado se desarrollaron regulaciones y políticas que, con el tiempo, concluirían en la ampliación de los compromisos públicos con importantes sectores de la población, en la formalización de los derechos sociales, y en la creación de instituciones y en la expansión de su capacidad de respuesta. Este lento proceso, como veremos, no estuvo exento de los sesgos que lo originaron, tampoco fue capaz de cubrir por completo las demandas y necesidades nacionales ni de evitar las desviaciones que se le fueron sumando por mediación del peculiar sistema político mexicano.

2. Los periodos del desarrollo social

Como se ha dicho, los derechos sociales asociados a los bienes y servicios típicos del

²¹ Como veremos con más detalle en el siguiente subcapítulo, esto resulta particularmente evidente en los casos de las instituciones de seguridad social (IMSS en 1942 e ISSSTE en 1959) y de vivienda pública (INFONAVIT y FOVISSSTE en 1972) creadas para beneficiar principalmente a trabajadores de la industria y del gobierno federal.

²² “El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.” Art. 123, fracción X. DOF, 5 de febrero de 1917.

Estado de bienestar no ocuparon un lugar en el texto original de la Constitución. Los compromisos gubernamentales que se desprenden de su articulado se encuentran sujetos a limitaciones de cobertura (en educación primaria), a objetivos elementales (en el caso de la salud preventiva), a las aportaciones de los trabajadores (en seguros y viviendas) y a una cierta confianza en el papel de los empresarios como proveedores de algunos de estos servicios. Estas características del modelo constitucional permiten entrever, por un lado, las debilidades financieras y administrativas que de inicio padecía el aparato de gobierno.²³ Por otra parte, considerando sus avances más significativos, se puede concluir que las demandas y problemas sociales de mayor peso se encontraban en otros espacios de la acción pública: la regulación de los mercados de trabajo, la formalización y aplicación de derechos laborales y la distribución de la riqueza nacional. Además, en las percepciones de la época las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales.²⁴ Entre otras cosas, estas fueron algunas de las principales causas que redujeron el potencial reformista de este evento legislativo en materia de desarrollo social.

En los años subsecuentes diferentes administraciones federales introdujeron modificaciones al texto constitucional con el propósito de ampliar las responsabilidades públicas con el bienestar hasta la incorporación definitiva de los derechos sociales: a la educación primaria en 1934, a la seguridad social en 1974, al trabajo en 1978, a la salud y a la vivienda digna en 1983 y a la instrucción secundaria en 1993. Estos avances legislativos, que serán tratados con mayor profundidad a lo largo de este apartado, nos permiten establecer que la formación del Estado social, como un modelo normativo que integra a la mayoría de los derechos universales aceptados en las sociedades desarrolladas, es un hecho reciente en nuestro país. A lo largo de la historia, la inexistencia de compromisos contractuales que obligaran al

²³ Es importante recordar que estamos hablando, en este momento, de un gobierno de reconstrucción, cuya capacidad de actuación se encuentra muy limitada.

²⁴ Cabe mencionar que la Constitución mexicana de 1917 resulta avanzada para otras de la época, sobre todo por sus reformas a la legislación laboral y agraria. Si bien la Constitución de Weimar de 1919 desarrolla con mayor precisión responsabilidades públicas relacionadas a algunos derechos sociales (establece en su artículo 161: "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida. [El] artículo 155, consagra el derecho a la vivienda... El artículo 142 garantiza la protección y fomento estatal del arte, la ciencia y su enseñanza, y los artículos 143 y 145 garantizan la gratuidad de la enseñanza primaria." Rubio Lara, Ma. Josefa, *op. cit.*, p. 93), el modelo de Estado de bienestar acogido en la mayoría de los países occidentales europeos tiene lugar después de la segunda guerra mundial.

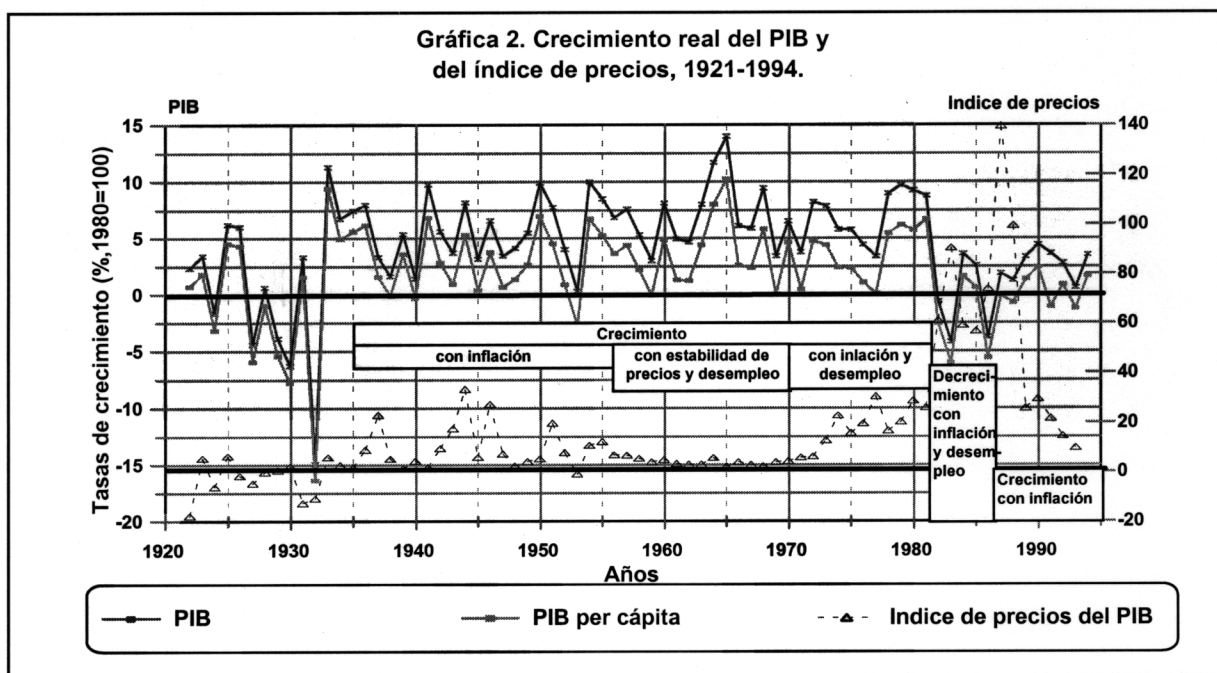
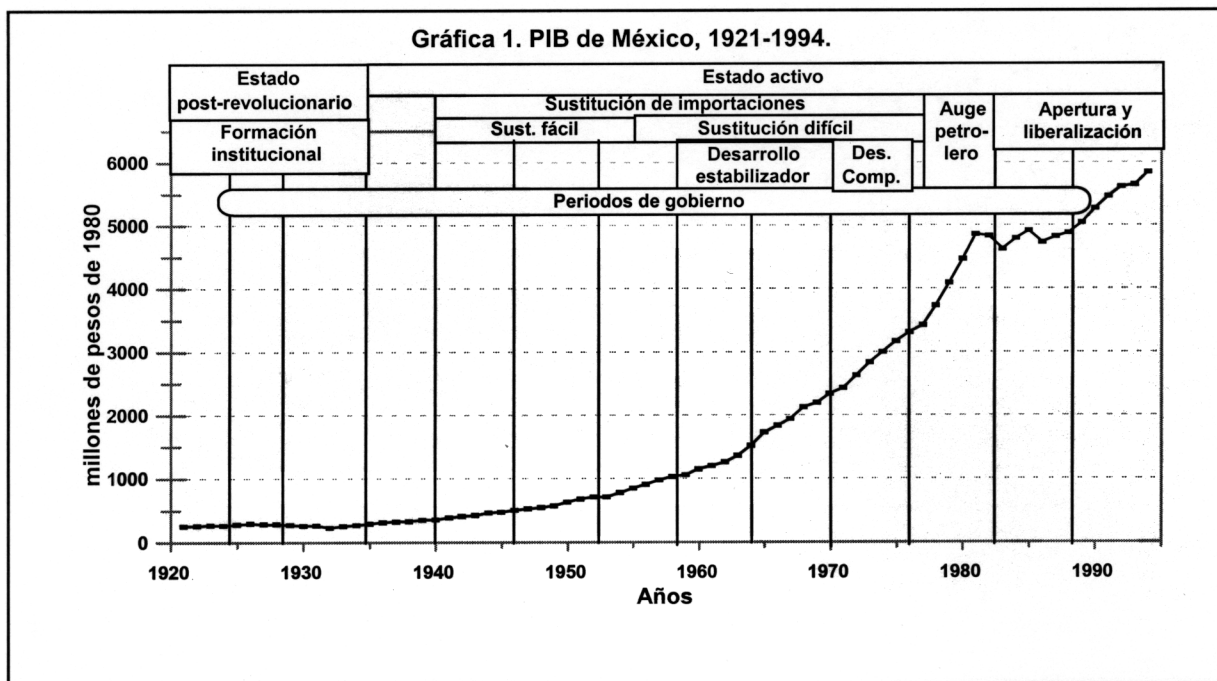
Estado a desplegar **políticas nacionales de bienestar** otorgó a los gobiernos la posibilidad de graduar el alcance de su intervención, definir nuevas prioridades o, incluso, cancelar avances previos. Con estos márgenes de maniobra inició a partir de 1917 la institucionalización de un modelo de Estado cuyo mandato central fue, por lo menos formalmente, proteger el *interés general*.

Para analizar el proceso de construcción del Estado social en nuestro país hemos acudido a una periodización que, con algunos matices, recoge las propuestas que han elaborado diversos autores en el campo del desarrollo económico (ver cuadro 2 y gráficas 1 y 2). También, como podrá comprobarse, hemos procurado someter a discusión nuestra propia periodización con algunas otras que se han publicado en el ámbito específico del desarrollo social. La vinculación entre economía y reformas sociales parece obvia; sin embargo, los estudios que se han hecho en el pasado no han definido con claridad el tipo de relación que se fue tejiendo entre ambas dimensiones. Con muy raras excepciones, en la mayoría de los casos se ha optado por considerar a lo económico sólo como una variable del entorno que posibilita o impone restricciones a la intervención del Estado en asuntos del bienestar general. Sin demérito de estos esfuerzos, con la recapitulación que proponemos intentamos encontrar los nexos estructurales que se fueron estableciendo y que, de acuerdo con nuestra hipótesis central, terminaron por convertir a la política social en una función secundaria y supeditada a las políticas y actividades económicas predominantes.

Cuadro 2. Crecimiento anual promedio de los principales indicadores económicos por periodos y subperiodos del desarrollo económico de México (1921-1994).

Periodos del desarrollo económico	Años	PIB	PIB per cápita	IP del PIB /1	Periodos del desarrollo social	Años
Formación institucional	1921-1934	0.68	-0.95	-2.24	La reconstrucción	1921-1934
Crecimiento sostenido	1935-1981	6.36	3.35	10.20		
Sexenio Cardenista	1935-1940	4.52	2.74	7.55	El cardenismo	1935-1940
Industrialización por Sustitución de importaciones	1941-1977	6.35	3.16	9.25	La política social de la industrialización	1941-1972
Sustitución fácil	1941-1955	6.02	3.07	11.03	- La industrialización - La urbanización	1941-1952
Sustitución difícil	1956-1977	6.57	3.22	8.04		1952-1972
Desarrollo estabilizador	1958-1970	7.00	3.65	3.82		
Desarrollo compartido	1971-1977	5.60	2.20	16.21	La política social del desarrollo rural	
Auge petrolero	1978-1981	9.16	6.01	22.92		1973-1982
Apertura y liberalización económicas	1982-1994	1.47	-0.68	56.76	La política social de la liberalización y apertura	1983-1994
Recesión	1982-1986	-0.47	-2.40	68.18	- La crisis	1983-1988
Crecimiento moderado	1987-1994	2.68	0.39	48.60	- El liberalismo social	1989-1994

1/ Índice implícito de precios del PIB. Fuente: Anexo 1 de este capítulo.



A. 1917-1934: la reconstrucción

Las escasas medidas de política social adoptadas durante este periodo se fueron instrumentando de manera gradual, ampliándose a medida que la economía se recuperaba de los estragos de la guerra y la depresión internacional, se estabilizaba el sistema político y se reconstituía la organización del gobierno federal. Además de la debilidad financiera del Estado

(con un presupuesto de 4.6% respecto del PIB en 1921) y de la incapacidad de la economía para crecer (en promedio, 0.7% entre 1921 y 1934) y aportar nuevos recursos, la federación enfrentaba dos grandes problemas: la deuda pública y la inestabilidad política y militar. El reconocimiento de las deudas contraídas durante la lucha revolucionaria (entre 1910 y 1919) y la necesidad de las fuerzas vencedoras de mantener un gasto militar relativamente elevado para enfrentar los constantes levantamientos armados (7 en total, el último en 1938),²⁵ impedían introducir nuevas funciones al ámbito público. En términos de empleo los militares representaban al 84% de los trabajadores federales en 1920 (cuadro 3). Todavía en 1925 el costo de ambos componentes (deuda y gasto militar) en el presupuesto resultaba superior al 57% del total (cuadro 4). Ambos problemas se resolvieron de manera diferenciada: fue más rápido controlar la deuda (o trasladar su problemática hacia el futuro) que disminuir la necesidad de ejércitos fuertes y numerosos. Mientras que la deuda ya había dejado de ser central en el presupuesto de 1929, cayendo por debajo del 10% del total, los gastos militares llegaban a su punto más alto con una asignación cercana al 33%.

Como consecuencia, los recursos destinados a las tareas de bienestar social, aunque crecían, no dejaron de tener una participación secundaria. Aunado a los bajos presupuestos, la debilidad de la organización federal impedía ensanchar la intervención estatal en nuevas direcciones. En estas desventajosas condiciones, el primer gobierno postrevolucionario, el de Carranza (1917-1920), tomó dos decisiones en materia de política social. En primer lugar, crea a los dos organismos, ambos dependientes del Ejecutivo Federal, que la Constitución establecía para hacerse cargo de la salud pública preventiva: el Consejo de Salubridad General

²⁵ Después de la derrota del ala convencionista de la revolución, es decir de Villa y Zapata, por la fuerzas constitucionalistas en 1919, comandadas por Carranza y Obregón, se suceden a lo largo de los 20 años siguientes seis enfrentamientos armados contra los poderes federales y el asesinato de dos presidentes de la nación. En el primero, Obregón y sus seguidores derrotan y matan a Carranza, primer presidente constitucional en funciones, con motivo de la sucesión presidencial de 1920; en el segundo, Obregón, quien había sido presidente electo en 1920, sofoca el levantamiento militar que encabeza De la Huerta, su antiguo aliado político, a raíz de la sucesión de 1924; en 1926 inicia una guerra que duraría tres años, conocida con el nombre de "la Cristiada", entre el ejército federal y campesinos del bajo y occidente del país debido al rechazo a la política anticlerical adoptada por el presidente Calles; en 1927, todavía con la Cristiada a medio camino, surge un nuevo levantamiento militar en torno a la sucesión presidencial de 1928 comandado por los generales Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, quienes son derrotados y fusilados; en 1928, unos días después de su reelección como presidente, Obregón es asesinado por un fanático religioso; en 1929, el general Escobar inicia una revuelta como un acto de fuerza ante la concentración de poder en manos de Calles, para estos momentos el "Jefe Máximo de la Revolución", la que es reprimida rápidamente; finalmente, nueve años después, en 1938 Cárdenas enfrenta a la última rebelión militar, la del general Saturnino Cedillo, quien es derrotado y asesinado al año siguiente. Una revisión a esta historia puede ser consultada en: Werner Tobler, Hans, *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, Alianza editorial, México, 1994.

(CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP), el primero con el fin de impulsar campañas contra el alcoholismo y la drogadicción y el segundo para combatir epidemias y enfermedades exóticas. En segundo término, desaparece, o no recupera, al antiguo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes del Porfiriato por considerar que la educación pública no universitaria debía ser impartida directamente por los ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal. Así, dejó al gobierno central sólo con la responsabilidad de la educación superior, formando el Departamento Universitario y de Bellas Artes.²⁶

Cuadro 3. Personal de la Federación, 1920 - 1945.

Años	Militar	Administración Central				Poderes Legislativo y Judicial	Totales	Como % del total		
		Total	Programas Sociales					Militar	Admón. Central	Programas Sociales
			Total	Educación	Salud					
1920	124023	22360	1913	973	940	1499	147882	83.87	15.12	1.29
1921	117662	27557	4601	3621	980	1520	146739	80.18	18.78	3.14
1922	109138	35524	8737	7748	989	1654	146316	74.59	24.28	5.97
1923	90910	42714	15234	14127	1107	1873	135497	67.09	31.52	11.24
1924	83831	38539	11087	9983	1104	2108	124478	67.35	30.96	8.91
1925	75736	38968	11900	10658	1242	2217	116921	64.78	33.33	10.18
1926	70282	41995	14936	13369	1567	2471	114748	61.25	36.60	13.02
1927	70315	41562	16921	13825	3096	2693	114570	61.37	36.28	14.77
1928	79124	45671	18117	15307	2810	1812	126607	62.50	36.07	14.31
1929	79249	46572	18878	16125	2753	1867	127688	62.06	36.47	14.78
1930	66263	47831	18846	16014	2832	1916	116010	57.12	41.23	16.25
1931	55260	51656	22121	19470	2651	2100	109016	50.69	47.38	20.29
1932	54432	51372	23614	20873	2741	1925	107729	50.53	47.69	21.92
1933	55189	49826	23226	20261	2965	2034	107049	51.55	46.55	21.70
1934	52012	52491	25289	22161	3128	1949	106452	48.86	49.31	23.76
1935	51256	57866	28860	25114	3746	2045	111167	46.11	52.05	25.96
1936	51710	64675	33273	29556	3717	2132	118517	43.63	54.57	28.07
1937	47519	69616	37326	33150	4176	2157	119292	39.83	58.36	31.29
1938	50980	81063	45023	32929	12094	2111	134154	38.00	60.43	33.56
1939	51839	79825	44668	33002	11666	2133	133797	38.74	59.66	33.38
1940	49877	82262	48592	36402	12190	2211	134350	37.12	61.23	36.17
1941	49400	84976	49973	37110	12863	2242	136618	36.16	62.20	36.58
1942	54474	90007	53086	40865	12221	2500	146981	37.06	61.24	36.12
1943	60956	94026	54590	41736	12854	2542	157524	38.70	59.69	34.66
1944	57957	98233	58925	46010	12915	2626	158816	36.49	61.85	37.10
1945	54298	107965	66655	53688	12967	2689	164952	32.92	65.45	40.41

Fuente: Blanco, Mercedes, *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*, CIESAS, México, 1995, cuadros 1, 2 y 3 del anexo estadístico.

En el siguiente gobierno (1920-1924), al observar las dificultades de los municipios para establecer escuelas, Obregón decide fundar en 1921 la institución de bienestar más importante de todo el periodo, la Secretaría de Educación Pública (SEP), con la misión de

²⁶ Rives Sánchez, R., *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*, INAP, México, 1984, p. 237.

extender la educación primaria gratuita a todo el territorio nacional²⁷ y con la perspectiva de integrarla a las actividades económicas de cada región.²⁸ Además del CSG y el DSP, entre 1920 y 1933, se crean otros organismos dedicados a apoyar en las tareas sanitarias: el Instituto de Higiene en 1920, la Oficina de Educación de Higiene en 1922, la Escuela de Salubridad e Higiene en 1925, las Unidades Sanitarias Cooperativas Portuarias en 1928 y los Servicios de Higiene Rural y los Servicios Médicos Sanitarios Ejidales en 1930. Las acciones en salud se orientaron a promover “la diseminación de las unidades sanitarias cooperativas y las municipales” con funciones de muy diversa índole.²⁹

En materia de seguridad social, sobre todo después de 1925, tienen lugar las primeras discusiones y proyectos, al grado que en 1929 se reforma el artículo 123 de la Constitución para decretar de “utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social”,³⁰ reconociendo, además de los seguros contemplados originalmente (de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo y accidentes), el de enfermedades. Sin embargo, la expedición de dicha Ley, que sería el preámbulo para la creación de una institución pública que concretara los propósitos constitucionales, fue aplazada catorce años (es decir, hasta 1943) debido a la falta de acuerdo entre los trabajadores, empresarios y gobierno sobre la distribución de costos contemplada en los distintos proyectos.³¹ Lo único que pudo concretarse en estos años fue la apertura de los departamentos de pensiones civiles y militares en 1925.

Al finalizar este primer periodo, aunque ya habían crecido en importancia todos los

²⁷ Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987, p. 27.

²⁸ Rives Sánchez, R., *op. cit.*, p. 287.

²⁹ Como “centros de higiene; que realiza estudios de la calidad del agua y de la habitación rural; que otorga prioridades a las comunidades para la solución de los problemas y la coordinación de los servicios; que impulsa la higiene veterinaria y la ingeniería sanitaria”. COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México*. 4. *Salud*, S. XXI, México, 1983, pp. 116-117.

³⁰ DOF, 6 de septiembre de 1929.

³¹ Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, COLMEX, México, 1996. Esta autora afirma que después de la iniciativa de Calles de 1925, en la cual se proponía un “modelo limitado de seguridad social” y que fue suspendida por la depresión económica, se presentaron otros dos proyectos de ley, uno en 1928 (previo a la reforma constitucional) y otro en 1932. El primero fue rechazado por los empresarios al grado que los unificó para crear “la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) para defender sus intereses, tanto contra el Estado, como contra el movimiento obrero”. El segundo proyecto se enfrentó a la oposición tanto de empresarios como de trabajadores debido al desacuerdo sobre su participación en el financiamiento: “los empresarios pretendían que el cumplir con su obligación de ofrecer un seguro social debería absolverlos de repartir utilidades, mientras que los trabajadores consideraban que su contribución a la seguridad social debería provenir de los fondos que habrían de percibir por este concepto” (pp. 98-102).

indicadores de la política social, sus dimensiones seguían siendo limitadas. En primer lugar, sus objetivos se reducían a extender la educación primaria; promover la creación de unidades sanitarias no especializadas y la instrumentación de medidas preventivas; y, garantizar una pensión a los empleados civiles y militares de la federación. En sus aspectos cuantitativos, la expansión de estos compromisos estatales requirió de un crecimiento constante del gasto social, que se mantuvo (con excepción de 1932 y 1934) aún durante los años más difíciles de la depresión económica desatada por la crisis internacional de 1929, y que lo llevó a incrementar su participación del 10 al 14 % en el erario federal, en promedio, entre el gobierno de Calles (1924-1928) y el Maximato (1929-1934).³² El personal ocupado en estas actividades también fue en ascenso, al pasar de 1,913 servidores públicos en 1920 a más de 25 mil en 1934, la mayoría de ellos (88 %) dedicados a labores relacionadas con la enseñanza. No obstante estos avances, el presupuesto dedicado al bienestar en ningún momento fue superior al 1 % del PIB y sus trabajadores llegaron a ser, por ejemplo, el 48.6 % de los efectivos militares.

Cuadro 4. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1925-1934. (% , 1980=100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total						Tasas de crecimiento anual					
	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Total	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Total	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Total
	Total	Militar					Total	Militar					Total	Militar				
1925	2.7	1.6	0.8	0.5	1.6	5.6	48.8	28.7	14.0	8.2	28.7							
1926	2.8	1.4	1.1	0.6	1.2	5.6	49.2	25.7	19.2	10.1	20.8	7.2	-4.5	46.1	31.2	-22.6	6.4	
1927	3.1	1.7	1.3	0.6	1.1	6.2	50.0	28.1	21.3	10.3	18.4	7.6	15.5	17.3	8.2	-6.6	5.9	
1928	3.0	1.7	1.4	0.7	0.7	5.7	52.6	29.6	24.0	11.5	11.8	-2.6	-2.3	4.5	3.1	-40.4	-7.4	
1929	3.2	1.9	1.2	0.7	0.5	5.7	56.5	32.6	21.7	12.7	9.1	2.5	5.0	-13.7	5.2	-27.1	-4.6	
1930	3.0	1.6	1.6	0.9	0.4	6.0	50.9	26.2	27.6	14.7	6.8	-11.1	-20.8	25.3	14.4	-25.8	-1.3	
1931	2.8	1.4	1.4	0.9	0.3	5.4	51.5	26.0	25.6	16.7	6.2	-5.8	-7.6	-13.9	6.0	-15.8	-7.0	
1932	3.4	1.7	1.6	1.0	0.6	6.6	51.4	25.9	23.6	15.6	9.4	4.3	4.4	-3.5	-2.8	59.9	4.5	
1933	3.3	1.4	1.3	1.0	0.9	6.5	50.0	22.0	20.7	15.0	14.2	6.5	-7.4	-3.8	5.8	65.1	9.5	
1934	3.0	1.3	1.4	0.9	1.1	6.4	46.4	20.4	22.6	14.3	16.6	-2.7	-2.7	14.4	-0.1	22.3	4.8	
25-28	2.9	1.6	1.1	0.6	1.1	5.8	50.2	28.0	19.6	10.0	19.9	4.1	2.9	22.6	14.2	-23.2	1.6	
29-34	3.1	1.5	1.4	0.9	0.6	6.1	51.1	25.5	23.6	14.8	10.4	-1.1	-4.9	0.8	4.7	13.1	1.0	

Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

Para algunos autores lo más importante de esta etapa, que ha sido llamada de *formación institucional*³³ o de *construcción y modernización nacionales*,³⁴ radica en la conformación de los rasgos e instituciones que darían forma y estabilidad al sistema político y permitirían al

³² Al gobierno de Portes Gil, junto con los de Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, se les ubica dentro del periodo conocido como "Maximato", comprendido entre 1929 y 1934. El Maximato se caracterizó por el férreo control político que estableció el Jefe Máximo de la Revolución, Plutarco Elías Calles, sobre el sistema político y los Poderes de la Unión, particularmente sobre el Ejecutivo Federal.

³³ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, 18a. edición, México, 1990, p. 76.

³⁴ Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 65-138.

Estado, en el futuro, intervenir con mayor consistencia en la economía del país. Con relación a la estabilidad política el hecho de mayor relevancia fue la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, primer antecedente del PRI) en 1929, como una plataforma para estructurar a la élite política y militar del país y propiciar condiciones no violentas para la sucesión presidencial. En materia económica se crean organismos públicos de muy diversa índole, entre los que destacan el Banco de México, la Nacional Financiera (NAFINSA), las comisiones nacionales de Caminos y de Irrigación,³⁵ la primera empresa petrolera mexicana (PETROMEX) y los bancos Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.³⁶

En conjunto, con los avances desarrollados queda claro que, a 17 años de la promulgación de la Constitución, los gobiernos revolucionarios se habían comprometido limitadamente con el bienestar social, teniendo como prioridades el control militar, la estructuración del sistema político y el fomento económico.

B. 1935-1940: el cardenismo

Resulta relevante el hecho que para muchos estudiosos del Estado mexicano el gobierno del general Lázaro Cárdenas marque un parte aguas en la historia del país. Para algunos el cardenismo inicia una etapa, que se extiende hasta nuestros días, de un sistemático y creciente intervencionismo estatal en prácticamente todos los espacios de la actividad económica y social.³⁷ Para otros, sin contraponerse a la idea anterior, durante este régimen tienen lugar las reformas estructurales que terminan por definir las características políticas y económicas del México moderno.³⁸ La importancia de este sexenio resulta evidente en el trabajo de Molinar Horcasitas desde el momento en el que aparece recurrentemente en las periodizaciones propuestas en las investigaciones sobre México.³⁹ ¿En qué consiste la relevancia de este

³⁵ Solís, L., *op. cit.*, pp. 85-86.

³⁶ Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, S. XXI, México, 1981, p. 50; Werner Tobler, *op. cit.*, p. 458; y Ayala, *op. cit.*, p. 123.

³⁷ Según estos autores el gobierno de Cárdenas marca el inicio del "Estado activo" en México. Esta idea puede ser consultada en: Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978, pp. 99-129; y, Werner Tobler, Hans, *op. cit.*, p. 417.

³⁸ Ayala Espino (*op. cit.*, pp. 139-247) lo define como un periodo de "reformas estructurales".

³⁹ Molinar Horcasitas, Juan F., *Las periodizaciones académicas del régimen político mexicano posrevolucionario*, mimeo, EUA, La Jolla, Ca., 1983.

sexenio?

Definitivamente fueron años de importantes cambios promovidos o abanderados por el presidente Lázaro Cárdenas. En una de sus primeras acciones importantes, durante la Segunda Convención Nacional del PNR en 1933 en la que fue seleccionado como candidato presidencial, Cárdenas presenta un proyecto de gobierno, conocido como *Plan Sexenal del Gobierno Mexicano, 1934-1940*, como resultado de los estudios y proposiciones recogidos por una comisión designada por el partido y realizados por la Comisión de Colaboración Técnica formada por funcionarios de la federación y con la participación de gobiernos estatales, ayuntamientos y organizaciones sociales.⁴⁰ Con su adopción como programa de gobierno, este plan se constituyó en el primer intento de planeación federal de mediano plazo.

Una vez en la presidencia, el siguiente paso fue la consolidación del sistema político a través de dos movimientos estratégicos: en el primero, en 1936, expulsa del país a Calles (el “Jefe Máximo de la Revolución”), quien ya había hecho varios intentos por desestabilizar a su gobierno; en el segundo, en 1938, transforma la estructura elitista del PNR, ahora Partido de la Revolución Mexicana (PRM), por una nueva organización corporativa de masas, creando a los sectores obrero, campesino, popular y militar y nutriendo sus filas con centrales y sindicatos nacionales, como la recién creada Confederación Nacional Campesina (CNC, en 1935), la CTM, la CROM, la CGT, a los sindicatos de empleados estatales, mineros, entre otros. Estos cambios posibilitaron a la administración de Cárdenas trasladar los instrumentos de poder acumulados por el “líder moral” a la Presidencia de la República, desarrollando el “presidencialismo mexicano”, y generar condiciones políticas y sociales favorables para poner en marcha su ambicioso programa de gobierno.⁴¹ Las nacionalizaciones de los ferrocarriles (en 1937) y del petróleo (en 1938), amparadas en la Ley de Expropiaciones de 1936, son un buen ejemplo del apoyo popular a las decisiones de este gobierno, así como de su visión ideológica (“el nacionalismo revolucionario”) sobre un relativo desarrollo autónomo del país.

⁴⁰ Solís, L., *Planes de desarrollo económico y social en México*, SEPSETENTAS, México, 1975, pp.11-26.

⁴¹ A pesar de la oposición que tuvo que enfrentar con todos aquellos que fueron o se sintieron afectados en sus intereses: latifundistas, empresarios nacionales y extranjeros, gobiernos de otras naciones (de Inglaterra y Estados Unidos, principalmente), grupos de extrema derecha (como por ejemplo los sinarquistas) y militares conservadores formaron los principales grupos de presión en contra de las políticas “nacionalistas” y “socialistas” del régimen. Además, en 1938, Cárdenas se enfrenta a una rebelión militar comandada por el general Saturnino Cedillo, que concluye a principios de 1939 con el asesinato del militar rebelde.

Siguiendo con su política económica nacionalista, Cárdenas crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE, en 1937) y promulga la Ley de la Industria Eléctrica (en 1938) como instrumentos para incrementar la participación estatal en el ramo y restringir la expansión de las dominantes compañías extranjeras. Con el mismo propósito instaura la Comisión de Fomento Minero en 1939 y a NAFINSA la convierte en una vía para expandir la participación pública en el mercado de valores y en industrias prioritarias.⁴² En 1935, con la expedición de una nueva ley, refuerza el papel del Banco de México dotándolo de capacidad para ejercer mayor control sobre los sistemas financiero y monetario. Para el sector industrial y exportador funda los bancos Nacional Obrero de Fomento Industrial (en 1936) y Nacional de Comercio Exterior (en 1937) y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA, en 1937) como instituciones de fomento y soporte crediticio.

Con el fin de apuntalar el financiamiento y la comercialización de los productos agropecuarios amplía la capacidad de los bancos agrícolas ya existentes y establece los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA, en 1936). Otro de los programas centrales para el medio rural fue la reforma agraria: en los seis años de gobierno se duplicó el número de ejidatarios, se triplicó la superficie repartida y se logró incrementar la participación de este sector de 11 al 53 % en el total de la producción agrícola.⁴³ En conjunto, la intervención económica del gobierno federal tendió a generar equilibrios entre las actividades agrícolas e industriales; no obstante, el diferencial en su crecimiento comenzó a colocar a la industria como al sector más dinámico de la economía. Mientras que la agricultura creció a una tasa anual promedio de 2.8 % entre 1932 y 1938, las actividades industriales, fundamentalmente manufactureras, lo hicieron a un ritmo de 6.1 %, contribuyendo con el 38 % del incremento del PIB y elevando su participación del 13.3 al 18.7 % del producto nacional entre 1932 y 1940.⁴⁴ De acuerdo con el comportamiento económico general, con Cárdenas continúa una etapa de

⁴² Ayala, *op. cit.*, pp. 196-209. En el caso de NAFINSA, según este autor, su intervención en el mercado de valores fue en ascenso; se convirtió en el agente financiero del gobierno ocupándose de la colocación de bonos públicos. A través de esta institución el gobierno pudo captar importantes sumas de ahorros que le permitieron "mexicanizar" varias empresas eléctricas. "Sin embargo, durante los tres sexenios siguientes no se continuó con esta política, siendo hasta la administración de Adolfo López Mateos cuando se nacionalizó las empresas eléctricas. Después de su reorganización en 1940... se convirtió rápidamente en el principal brazo institucional de las actividades empresariales del Estado..." (p. 207).

⁴³ Gómez-Oliver, Luis, "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", en: Estudios Agrarios, Año 2, núm. 3, abril-junio, 1996, pp. 38-39.

⁴⁴ Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, COLMEX, México, 1995, pp. 40-45, 196-197.

crecimiento sostenido (iniciada en 1933 e interrumpida hasta 1982) que se mantuvo a pesar de los problemas causados por la nacionalización petrolera.⁴⁵

Este comportamiento económico, hasta cierto punto favorable, permitió desarrollar otros elementos centrales del programa de gobierno: la educación y la salud asistencial. Ya en el plan nacional de desarrollo se habían asentado una serie de medidas muy concretas para cada una de estas políticas. Con el fin de asumir la responsabilidad estatal de la educación primaria se proponían los siguientes puntos: establecer su obligatoriedad, incrementar los presupuestos por encima de los otorgados en 1933, controlar a las escuelas particulares, excluir la instrucción religiosa, orientar sus contenidos a partir de los “postulados de la doctrina socialista de la Revolución Mexicana” y fomentar la construcción de escuelas en el medio rural y urbano con la participación de la federación, los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Para otros niveles educativos el plan priorizaba la instrucción técnica y la capacitación para el trabajo rural y urbano, así como la educación física y los deportes. En materia de salud pública se plantean los objetivos de “implantar los servicios públicos fundamentales” de tipo preventivo contra endemias, epidemias y mortalidad infantil, incrementar sus recursos de 3.4 a 5.5% del GPF entre 1934 y 1939 e involucrar a los gobiernos locales en su provisión.⁴⁶

Cuadro 5. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1935-1940. (% , 1980=100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total					Tasas de crecimiento anual					
	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Total	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Admtivo.		Económico	Social	Deuda	Total
	Total	Militar					Total	Militar				Total	Militar				
1935	2.8	1.4	2.1	1.1	0.7	6.6	42.2	20.9	31.6	16.3	10.0	1.4	14.6	55.5	26.7	-33.0	11.6
1936	2.5	1.3	3.2	1.3	0.7	7.6	32.5	17.2	42.1	16.5	8.9	-4.7	1.9	65.1	25.4	10.0	23.7
1937	2.2	1.2	2.9	1.2	0.8	7.0	31.3	17.3	41.1	16.7	10.9	-7.7	-3.7	-6.4	-3.0	17.3	-4.2
1938	2.3	1.2	2.5	1.3	0.9	6.9	32.9	16.7	35.7	18.8	12.5	5.0	-3.9	-13.3	12.7	15.0	-0.1
1939	2.8	1.2	2.2	1.3	1.0	7.3	38.8	16.1	29.5	17.9	13.9	31.2	7.9	-8.0	5.8	23.6	11.5
1940	3.1	1.2	2.1	1.4	1.1	7.7	40.2	16.3	28.0	17.9	13.9	10.0	7.1	0.8	6.0	6.6	6.1
35-40	2.6	1.3	2.5	1.2	0.8	7.2	36.3	17.4	34.7	17.4	11.7	5.9	4.0	15.6	12.3	6.6	8.1

Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

Una vez en la presidencia de la república, Cárdenas formaliza sus promesas de campaña haciendo uso de los instrumentos legales y burocráticos a su alcance. Con un gasto federal en

⁴⁵ Un boicot internacional convocado por las compañías extranjeras que impidió la exportación de petróleo y la importación de maquinaria y herramientas para el mantenimiento de las plantas; fuga masiva de capitales, lo que ocasionó la devaluación de 3 a 6.5 pesos por dolar entre el 20 y 27 de marzo de 1938; la pérdida del crédito internacional; y, la ruptura de relaciones diplomáticas con Inglaterra. Tobler, *op. cit.*, pp. 634 y 639.

⁴⁶ Solís, L., *op. cit.*, 1975, pp. 15-18.

expansión y con la caída relativa del gasto militar,⁴⁷ principal problema presupuestario, se pudo ampliar la base redistributiva del Estado, incrementando el gasto social a un ritmo promedio del 12% anual: 8.5% en educación y 27.1% en salud.

Educación

Durante los primeros días de su mandato, en diciembre de 1934, Cárdenas promueve una reforma al artículo 3º constitucional en la que se establece, además de los postulados laicos y “socialistas”, el primer derecho social de la legislación mexicana, **el derecho a la educación primaria**, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad.⁴⁸ Con el fin último de la universalidad se procuró extender la educación elemental en los medios rural y urbano a través de la construcción de escuelas y de la preparación y contratación de nuevos profesores. De 1934 a 1940 el número de trabajadores de la educación pasó de 22,161 a más de 36 mil, es decir, 64% más que al inicio de la gestión. Para atender a la población rural se crea en 1936 el Consejo Técnico de Educación Agrícola y se promueven programas específicos, como los de capacitación a “los maestros rurales” y de construcción de escuelas regionales campesinas y elementales agrícolas.⁴⁹ En las ciudades también se construyen escuelas vocacionales de capacitación para el trabajo industrial.⁵⁰ A través del recién inaugurado Departamento de Asuntos Indígenas, las etnias podrían recibir una atención especializada que pretendía, además de enseñarles español, integrarlos a la vida moderna, mejorar sus condiciones de vida, respetar sus identidades culturales y despertar su “conciencia nacional”.⁵¹

Con el propósito de dar contenido a su idea de “la educación socialista”⁵² el gobierno

⁴⁷ Este dato cobra mayor relevancia si consideramos que a Cárdenas le tocó el último levantamiento militar del periodo post-revolucionario, el del general Saturnino Cedillo; aunque hay que ponderar que en términos de volúmenes reales el presupuesto militar, aunque de manera más lenta que los demás componentes del gasto, creció y los ejércitos se mantuvieron estables en alrededor de 50 mil efectivos.

⁴⁸ “La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente” (Art. 3º, fracc. IV, párrafo 3, DOF, 13 de diciembre de 1934).

⁴⁹ Rives Sánchez, R., *op. cit.*, p. 343.

⁵⁰ Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, Aguilar, México, 1995, p. 167.

⁵¹ Wilkie, J., *op. cit.*, p. 203; y, Rives Sánchez, R., *op. cit.*, p. 343.

⁵² “Art. 3º. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.” (DOF, 13 de diciembre de 1934).

de Cárdenas convierte a la Comisión Técnica Consultiva de la SEP en el Instituto de Orientación Socialista como un órgano rector de la educación pública.⁵³ Otras acciones sobresalientes de la obra educativa fueron el apuntalamiento de una base para la educación superior, técnica y de investigación científica, con la creación del Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, de los institutos Politécnico Nacional (IPN), Nacional de Psicopedagogía (INP) y de Antropología e Historia (INAH) y del Colegio de México. También, dada la importancia que le concede al deporte, instituye el Departamento de Educación Física.

Salud y asistencia social

Los avances más importantes en el terreno de la salud pública sucedieron a partir de un cambio en la concepción de la política asistencialista: se pasa de la idea de beneficencia como caridad con los pobres, a la de asistencia como una responsabilidad pública con los más débiles. Con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) en 1937, la federación asume el compromiso de procurar atención médica y alimentos a niños y a sectores marginados de la sociedad, para convertirlos en “factores útiles a la colectividad”.⁵⁴ Siguiendo con las políticas anteriores de prevención sanitaria y diseminación de unidades médicas de tipo cooperativo, se fundan el Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales y la Oficina General de Higiene Social y Medicina Ejidal y se desarrollan los Servicios Sanitarios Ejidales Cooperativos y los Servicios de Higiene Industrial. Para abatir el déficit de médicos, principalmente en el campo, se instituye la Escuela de Medicina Rural y el Servicio Médico Social Obligatorio en zonas rurales para todos los pasantes de las escuelas de medicina en el

⁵³ Se transforma con el propósito de “fijar en todos los aspectos, la labor educacional, y dictar normas precisas derivadas de la adopción de la escuela socialista” (p. 342), la cual busca, en palabras de Cárdenas, “identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado... De este modo la escuela ampliará sus actividades constituyéndose como la mejor colaboradora del sindicato, de la cooperativa, de la comunidad agraria y combatiendo hasta destruir todos los obstáculos que se oponen a la marcha liberadora de los trabajadores” (p. 319). Rives Sánchez, R., *op. cit.* Un estudio pormenorizado de la educación socialista en este periodo puede consultarse en: Quintanilla, Susana y Mary Kay Vaughan, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, FCE, México, 1997.

⁵⁴ González Navarro, M., *La pobreza en México*, COLMEX, México, 1985, pp. 193-194. Este autor menciona al respecto: “El 13 de diciembre de 1937, Cárdenas envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para crear esa secretaría que habría de modificar el concepto de beneficencia por el de asistencia pública, sin limitarse a satisfacer exclusivamente las necesidades de subsistencia o de tratamiento médico, sino esforzándose por hacer de los individuos socialmente débiles ‘factores útiles a la colectividad’. La SAP sustituye al Departamento Autónomo de Asistencia Infantil.

país.⁵⁵ Se calcula que durante este gobierno el número de establecimientos dedicados a la salud subió de 182 a 698,⁵⁶ los trabajadores federales pasaron de 3,746 a más de 12 mil y su presupuesto creció del 18 al 35.7% del gasto social y del 3 al 6.5% del total.

Otras acciones de bienestar

Otras políticas de bienestar que se vieron impactadas, aunque con menor intensidad, por la acción cardenista fueron las de seguridad social y de abasto alimentario. En el primer caso, se formaron institutos para beneficiar sólo a los trabajadores que se fueron incorporando al sector público mediante las políticas de “nacionalización” y “mexicanización”, es decir, a los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. De acuerdo con diversos estudios, el hecho que no se aprobara durante este sexenio la ley del seguro social prometida en 1929 se debió, en última instancia, a las dificultades económicas que provocó la expropiación petrolera.⁵⁷ Las acciones de apoyo al abasto de alimentos se concretaron a través de una cierta intervención pública sobre los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos básicos. En 1936 se crean los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) como una institución encargada del almacenaje, financiamiento y mejora de los precios de productos agrícolas;⁵⁸ en 1937 se incorpora el Comité Regulador del Mercado del Trigo, el cual es sustituido al año siguiente por el Comité Regulador de Mercados de Subsistencia con el fin de garantizar precios remunerativos a productores de básicos y abasto suficiente y accesible a los consumidores.⁵⁹

En conjunto, la política social del cardenismo exhibe un comportamiento ascendente en todas sus variables. Sus avances más importantes radican en el reconocimiento de la educación primaria como un derecho de todo mexicano y en la aceptación de la asistencia pública como un compromiso de gobierno. Como se ha visto, ambos propósitos se tradujeron en medidas de política muy concretas que se expresan en la creación de instituciones y dependencias, en la obra pública y en el aumento de sus presupuestos y trabajadores. En 1938, por primera vez desde 1917, el gasto en bienestar superó al militar colocándose como la segunda prioridad en los presupuestos, sólo por debajo de las inversiones económicas.

⁵⁵ COPLAMAR, *op. cit.* p. 117.

⁵⁶ Campos, J., *op. cit.*, p. 170.

⁵⁷ Ver: COPLAMAR, *op. cit.* p. 118; y, Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁸ Ayala, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁹ Rives Sánchez, R., *op. cit.*, p. 353

No obstante lo anterior, en la perspectiva de indicadores más amplios y de los problemas sociales resueltos por la política social durante este gobierno, se observa que aún existe una capacidad de intervención pública limitada. Aunque los gastos sociales fueron casi un 100% superiores en 1940 respecto de los ejercidos en 1934, su volumen siguió representando un bajo porcentaje (1.4%) como proporción del PIB. Por otra lado, no obstante que existen logros imputables a las actividades del Estado en pro del bienestar, como el aumento de la esperanza de vida de mujeres y hombres, la caída de la mortalidad y la disminución del analfabetismo,⁶⁰ por los valores que siguen tomando estos indicadores al final del sexenio se puede establecer que las dimensiones de los problemas nacionales superaban por mucho a la oferta de los servicios públicos. En educación primaria, el único derecho social reconocido, la matrícula escolar apenas alcanzó a cubrir al 45% de la población entre 6 y 14 años de edad y sólo un 11% de mayores de 15 años había completado este nivel educativo en 1940.⁶¹

C. 1941-1972: la política social de la industrialización

La tercera etapa de la política social en México comenzó a partir de la puesta en marcha de las medidas que, con mayor consistencia, ayudarían a apuntalar el crecimiento económico resultante de la industrialización. Como se ha visto, las políticas de bienestar implementadas por los anteriores gobiernos tendieron a distribuir sus escasos recursos de una manera relativamente equilibrada entre el campo y la ciudad y, en cierta medida, integradas a las necesidades de las actividades productivas rurales y urbanas. La educación pública primaria y técnica son los ejemplos sobresalientes de esta orientación.

Como se verá, durante la administración del general Manuel Avila Camacho (1941-1946) empieza una marcada reorientación de las políticas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial que se mantendría hasta el inicio de la década de los setenta. Este sesgo, además de definir el modelo de política social adoptado, contribuyó a

⁶⁰ Entre 1930 y 1940 se logró: aumentar la esperanza de vida al nacer de 37 a 42 años para mujeres y de 36 a 40 años para hombres, disminuir la tasa bruta de mortalidad general aproximadamente de 25 a 22 por cada 1000 habitantes (COPLAMAR, *op. cit.*, pp. 58 y 62) y reducir la tasa de analfabetismo de 66.6 al 58% de la población total (Solís, L., *op. cit.*, 1975, p. 116).

⁶¹ COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México. 2. Educación*, S. XXI, México, 1985, pp. 24 y 50. Debo aclarar que la tasa de analfabetismo que reporta este libro difiera de la expuesta en la cita anterior para el año de 1940, la cual alcanza un valor de 51.7% respecto de los mayores de 15 años.

acentuar las desigualdades generadas por el proyecto económico. Los principales perdedores de este periodo fueron aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaron en estratos de población incorporados a la industria, con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política.⁶² El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), instituido en 1943 después de 14 años de negociaciones, se convirtió en la institución representativa de este periodo y, después de la SEP, la segunda más importante en toda la historia del país.⁶³

Esta orientación sería modificada sólo parcialmente durante la década de los cincuenta con la adopción de nuevas políticas y la creación de instituciones que ampliarían los compromisos del Estado hacia un proceso socioeconómico más incluyente: la urbanización. Esto significaba, entre otras cosas, aumentar la base redistributiva e incrementar beneficios y beneficiarios. Nuevamente, como sucedió en el subperiodo anterior, los sectores sociales mayormente beneficiados fueron aquellos mejor ubicados en la estructura económica, entre los que sobresalían las clases medias de las ciudades más importantes (empleados federales y bancarios, trabajadores independientes y pequeños empresarios). La puesta en marcha de programas de financiamiento público a la vivienda y finalmente la transformación, en 1959, del viejo Departamento de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), son dos de las acciones significativas de los gobiernos que se ubican en este segundo momento. Además, debido a la fuerte expansión del gasto social durante este subperiodo (en promedio, por encima del 14% anual entre 1953 y 1972), se tuvo la capacidad para actuar en otros ámbitos del bienestar, principalmente en aspectos relacionados con la educación, la asistencia y el abasto de alimentos.

Al finalizar la década de los sesenta, no obstante los logros de la intervención

⁶² Ver: Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime", en: Reyna, J. y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in México*, Institute for the Study of Human Issues, EUA, 1977; Mesa Lago, Carmelo, *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh University Press, EUA, 1978.

⁶³ Para algunos autores, con la institucionalización de la seguridad social inicia en México la construcción del "Estado benefactor" que, entre otras cosas, permitió al régimen, sin salirse de la tradición autoritaria, sentar las bases de su estabilidad en la capacidad inclusiva de las instituciones de bienestar, aún a pesar de sus desigualdades intrínsecas. Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 116; Brachet-Márquez y Margaret Sherraden, "Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)", en: Estudios Sociológicos núm. 32, mayo-agosto, 1993, p. 334; y Wilkie, J., *op. cit.*

económico y social del Estado, como lo fueron un crecimiento sostenido de la producción (arriba del 6% anual promedio) y el mejoramiento de indicadores básicos de bienestar (educativos y de salud, por ejemplo), el gobierno tuvo que enfrentar tres problemas centrales: a) el agotamiento del modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones; b) una crisis política de importantes proporciones derivada de las movilizaciones y matanza estudiantiles de 1968 en la ciudad de México; y c) desigualdades acumuladas en prácticamente todos los renglones de la política social, las cuales afectaban en mayor medida a las empobrecidas poblaciones rurales alejadas y/o rezagadas de la modernidad. Un elemento que merece mención especial, y que puede explicar alguna parte de las desigualdades generadas por la intervención pública, es la ausencia en todo el periodo de compromisos constitucionales que recojan nuevos derechos universales, distintos al de la educación primaria del cardenismo.

Subperiodo 1941-1952: la política social de la industrialización

Como ya se dijo, durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho se observó un marcado cambio en la orientación de la intervención estatal hacia políticas de apoyo al proceso industrializador por sustitución de importaciones.⁶⁴ A lo largo de seis administraciones federales (incluida la de Luis Echeverría, 1970-1976) se desarrollaron medidas para favorecer el crecimiento industrial en medio de un esquema de economía mixta en creciente protección. El petróleo, la electricidad, la inversión en infraestructura de comunicaciones (telégrafos, teléfonos, ferrocarriles y carreteras) y las reformas normativas se encuentran entre las primeras acciones emprendidas para impulsar a la industria. En este último aspecto, revelador por su carácter cualitativo, se pueden constatar los objetivos de fomento y protección de la nueva legislación en materia de industria y comercio exterior. A través de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarios, promulgada en 1941 y ampliada en 1945, se concedieron apoyos y exenciones fiscales (en impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución

⁶⁴ Estudios sobre distintos momentos (del auge a la crisis) de la industrialización por sustitución de importaciones están contenidos en: Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1940-1970*, COLMEX, México, 1985; Cordera, Rolando (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1981; Perzabal, Carlos, *Acumulación de capital e industrialización compleja en México*, S. XXI-CIDE, México, 1988; Angeles, Luis, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones el Caballito, México, 1978; Martínez del Campo, Manuel, *Industrialización en México*, COLMEX, México, 1985; y, Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)*, FCE, México, 1988.

federal a gravámenes locales) hasta por diez años para la promoción de inversiones nuevas o, por algún motivo, de especial importancia para el país. A través del manejo de los aranceles se cumplió con ambos fines: por un lado, se eliminaron gravámenes a la importación de bienes de inversión necesarios al desarrollo industrial; y, por el otro, se elevaron los aranceles a los productos extranjeros que pudieran competir con los productores nacionales sujetos al programa de sustituciones. Durante las dos primeras décadas el tipo de cambio también fue utilizado como otro instrumento proteccionista de las actividades industriales.⁶⁵

El aliento a este proyecto económico buscó generar condiciones favorables para las inversiones de origen nacional, privadas y estatales. Si bien el modelo de economía mixta que se impuso no impidió la llegada de empresas extranjeras, éstas fueron sujetas a un marco regulador que limitaba su campo de acción hacia actividades de difícil acceso al capital nacional (como en el caso de la industria automotriz) o imponía cuotas de tenencia de acciones (51%) de inversionistas mexicanos al capital total de dichas empresas.⁶⁶ Esto propició, conjuntamente con la política de “mexicanización” de sectores tradicionales (como en los casos de las empresas extractivas y de comunicaciones y transportes),⁶⁷ que la inversión extranjera

⁶⁵ Rene Villarreal (*op. cit.*, pp. 75-87) afirma que “la tasa de cambio, el arancel y en menor medida el control cuantitativo vienen a proveer a la industria de la protección necesaria para eliminar la competencia externa y así sustituir la importación de bienes de consumo por producción doméstica en esta primera etapa [1940-1958]. Al mismo tiempo, a través de las exenciones de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV [de la Tarifa General de Importación], la industria puede importar bienes intermedios y de capital (para la producción doméstica de bienes de consumo) libres de gravamen y por el otro, elevar la rentabilidad del sector industrial, lo que finalmente vino a aumentar su protección efectiva” (p. 77). Según los datos de este autor, las devaluaciones de 1948 y 1954 incrementaron el precio nominal del dólar en 158% con respecto a su valor en 1945. En 1958 se controlaba el 35% de las fracciones arancelarias y para 1970 entre el 65 y 70% estaban sujetas a licencias de importación, lo que representaba el 68% de las importaciones totales.

⁶⁶ Aunque no se cuenta con un seguimiento preciso de las leyes que han regulado a la inversión extranjera en México, se puede afirmar que desde su origen resultaron restrictivas. El endurecimiento de las reglas llegó al grado que pudo inhibir la expansión de la inversión directa. En 1947 se impuso que las acciones de cualquier sociedad en la que participaran extranjeros debían ser nominativas a fin de “determinar si el 51% del capital total se encontraba en manos de mexicanos”. En 1973 se promulga la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera cuyo propósito fue ampliar el universo de fuerte intervención estatal a aquellas empresas que, con independencia del monto de la inversión y de los mecanismos empleados, estuvieran sujetas a las decisiones de los extranjeros. Este marco normativo fue modificado sustancialmente hasta 1983 con la Ley de Inversiones Extranjeras. A partir de este momento los capitales foráneos pueden constituir sociedades con el 100% del capital. En este tema se pueden consultar: Péreznieto Castro, Leonel, “Reflexiones sobre una posible política legislativa en materia de inversiones extranjeras en México” y Gómez-Palacio, Ignacio, “Aspectos jurídicos de la inversión extranjera en México”, en: Bernal Sahagún, V., y Bernardo Olmedo (Coords.), *Inversión extranjera directa e industrialización en México*, UNAM, México, 1986, p. 171-187.

⁶⁷ Wionczek, Miguel S., “La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas”, en: Solís, L., *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, México, FCE, 1986, pp. 231-253.

directa redujera su participación en el volumen de la inversión privada total del 17 al 4% entre 1950 y 1975.⁶⁸

El complejo entramado de empresas paraestatales que fueron surgiendo al amparo de la economía mixta ayudó al desarrollo industrial a través de nuevos financiamientos, del otorgamiento de subsidios públicos al consumo de energía, servicios (entre los que se incluyen los de bienestar) e insumos o, como más tarde sucedió, del rescate de algunos fracasos privados. NAFINSA y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. (SOMEX), intervenida por las autoridades en 1962, se convirtieron en los brazos financieros de las actividades empresariales del Estado.⁶⁹ En 1977 se encontraron en posesión estatal (absoluta, mayoritaria o minoritaria) 1,013 empresas.⁷⁰ Como una medida de la importancia que llegaron a alcanzar podemos decir que para ese año las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal consumieron el 58.6% del gasto programable del gobierno federal, 16% por encima del presupuesto ejercido por todas las agencias centralizadas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Finalmente, a través de las inversiones en obra pública e infraestructura (en carreteras y comunicaciones, cuencas fluviales, servicios urbanos, entre otros) la federación contribuyó a mejorar los flujos de mercancías, información y mano de obra y a ampliar el equipamiento de los grandes centros industriales, para ese entonces Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Durante estos doce años, las crecientes aportaciones públicas comprometidas con la política económica tuvieron un impacto negativo en las otras actividades estatales, especialmente en aspectos relativos a la política social. Entre 1940 y 1952 el presupuesto en desarrollo social descendió de una participación cercana al 18% a una asignación inferior al 10% del gasto federal. El desplazamiento de la intervención social en las prioridades gubernamentales fue mayor en el primer sexenio, el de Ávila Camacho, debido a dos aspectos

⁶⁸ Olmedo Carranza, Raúl, "Inversiones extranjeras, tecnología e industria manufacturada en México", en: *Ídem*, p. 33. Este autor sostiene que si bien se redujo la proporción de la inversión extranjera directa en la economía nacional, la indirecta, que ingresa por vía de la deuda externa, creció de manera desproporcionada ampliando la dependencia del país de los circuitos financieros internacionales.

⁶⁹ Bravo Ahuja (*op. cit.*, pp. 28-29) precisa que "si para 1945 [NAFISA] tenía injerencia en 35 corporaciones, para 1961 participaba en 535 empresas de todo tipo; en síntesis, la inversión de NAFINSA ha representado, desde 1950, entre un cuarto y un tercio del financiamiento total que el sistema bancario hace a la industria... En 1962 el Estado se hizo cargo de ...[SOMEX], a la sazón el segundo banco de desarrollo manufacturero más grande del país... [Este banco] en 1962 participaba en aproximadamente 40 empresas".

⁷⁰ Carrillo Castro, A. y Sergio García, *op. cit.*, p. 109.

adicionales: una política de contención de las finanzas federales, cuyos egresos crecieron por debajo del PIB (3.1 contra 6.5% en promedio, respectivamente), y las obligaciones que resultaron en negociaciones por empréstitos e indemnizaciones gubernamentales anteriores,⁷¹ lo que volvió a colocar a la deuda pública como un elemento privilegiado del presupuesto nacional, alcanzando en 1942 una asignación superior al 23% del total. Como resultado, el gasto en bienestar tuvo en esta administración un crecimiento prácticamente nulo (0.1% anual) que se tradujo en reducciones en términos per cápita de -0.3% para el gasto educativo y de -6.9% anual promedio para las erogaciones de la salud pública. Aunque en el gobierno siguiente, el de Miguel Alemán, hubo una recuperación del presupuesto social, su crecimiento promedio (8% anual) siguió siendo inferior al registrado por el conjunto de los gastos nacionales (16%), especialmente en aquellos relacionados con el desarrollo económico que se incrementaron casi un 30% cada año, llegando a representar en 1952 un volumen cercano a la mitad (49.1%) del presupuesto federal.

Cuadro 6. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1941-1952. (% , 1980=100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total					Tasas de crecimiento anual					
	Admini- strativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total
1941	3.2	1.9	1.3	1.0		7.4	43.5	25.2	17.9	13.3		14.7	-4.7	5.9	1.4		5.8
1942	2.9	1.8	1.3	1.8		7.8	37.6	22.3	16.7	23.3		-3.2	-0.8	4.8	95.6		12.0
1943	3.4	2.2	1.2	1.4		8.3	41.5	26.4	14.6	17.5		20.6	29.1	-4.7	-18.1		9.2
1944	2.7	2.4	1.1	1.5		7.7	35.2	31.3	13.6	19.9		-14.3	20.1	-5.4	15.3		1.3
1945	2.8	2.3	1.2	1.4		7.6	36.6	29.4	15.8	18.2		6.3	-4.1	18.1	-6.7		2.1
1946	2.5	1.9	0.9	1.1		6.3	39.1	29.6	14.6	16.7		-5.7	-11.2	-18.0	-18.8		-11.6
1947	1.4	2.2	1.1	1.2	1.1	6.9	20.6	31.6	15.3	17.1	15.4	-40.5	20.3	17.6	15.5		12.7
1948	1.6	2.9	1.1	1.3	1.4	8.4	19.0	35.2	12.8	16.0	17.0	16.1	40.5	5.9	18.3	39.6	26.3
1949	1.6	4.6	1.1	1.5	1.4	10.2	15.5	45.0	11.1	14.3	14.1	4.8	64.7	11.6	14.9	6.7	28.7
1950	1.4	3.0	1.1	1.3	1.4	8.2	17.1	36.6	13.0	16.0	17.3	-2.5	-28.2	3.6	-1.4	8.3	-11.7
1951	1.2	3.8	1.0	1.4	1.2	8.6	14.5	44.4	11.1	16.5	13.5	-4.3	36.5	-4.1	16.3	-11.9	12.7
1952	1.3	5.2	1.0	1.5	1.6	10.6	12.2	49.1	9.8	13.8	15.1	7.9	42.0	13.1	7.6	42.9	28.3
41-46	2.9	2.1	1.2	1.4		7.5	38.9	27.4	15.5	18.1		3.1	4.7	0.1	11.5		3.1
47-52	1.4	3.6	1.1	1.4	1.4	8.8	16.5	40.3	12.2	15.6	15.4	-3.1	29.3	8.0	11.9	14.3	16.2

Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

Esta caída relativa del gasto en pro del bienestar fue acompañada por una serie de

⁷¹ "En noviembre de 1941 se llegó a un acuerdo en principio para fijar el monto de la indemnización a las compañías petroleras norteamericanas que habían sido expropiadas, el cual se concretó en 1943 al aceptar éstas casi 24 millones de dólares, aproximadamente 5% de lo que habían pedido originalmente. En relación con los daños causados durante la revolución, litigio que ya databa de casi 20 años, también se llegó a un acuerdo por el cual se pagaría una suma total de 40 millones de dólares como finiquito, tanto de los daños mencionados como por las afectaciones agrarias, menos 3 millones de dólares ya pagados. Finalmente, en relación a la deuda pública directa y la deuda ferrocarrilera, se lograron acuerdos en 1942 en el primer caso y en 1946 en el segundo." Cárdenas, E., *La hacienda pública y la política económica 1929-1959*, FCE-COLMEX, 1994, p. 98.

reformas y cambios con los que se pretendía lograr una mayor integración de las políticas sociales a las actividades productivas de mayor peso en el crecimiento económico. La seguridad social, el nuevo compromiso del Estado mexicano, es la institución que con mayor fidelidad refleja los amarres de la política social a la industria; pero también, desde sus respectivos campos de actuación, la educación y la salud asistencial y preventiva se acercaron a ese objetivo al buscar en el medio urbano mayor rentabilidad a sus escasos recursos.

Salud y seguridad social

Con la expedición de la Ley del Seguro Social en 1943⁷² el gobierno federal pone en marcha el primer intento por desarrollar una institución de grandes proporciones que ofrezca protección contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población.⁷³ Cabe recordar que uno de los principales problemas que había impedido la aprobación de esta ley en el pasado era la falta de acuerdo entre empresarios y sindicatos en la distribución de los costos implícitos en la puesta en marcha de este sistema de previsión.⁷⁴ Hasta el momento, como ya se ha dicho, los únicos trabajadores que tenían acceso a algunos beneficios de la seguridad social eran los petroleros, ferrocarrileros, electricistas y, en menor medida, los empleados federales civiles y militares, es decir, los mejor organizados, con capacidad tributaria y cuyo patrón era el gobierno federal.

En este panorama, la Ley de reciente aprobación, lejos de obviar el problema financiero, propuso que la creación y ampliación de la seguridad social se sujetara (art. 108) a un sistema de financiación tripartito compuesto por las cuotas forzosas de trabajadores y patrones y las contribuciones del Estado. Concretamente la ley (art. 3º) obligaba asegurar: a los trabajadores que tuvieran alguna relación de trabajo o de aprendizaje bajo contrato “en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas”, y “a los miembros de

⁷² DOF, 19 de enero de 1943.

⁷³ “Artículo 2º- Esta Ley comprende el seguro de: I. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; II. Enfermedades no profesionales y maternidad; III. Invalidez, vejez y muerte, y IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada”. *Ídem*.

⁷⁴ Además de lo ya mencionado en el pie de página 32 vale la pena agregar una cita de González Navarro (*op. cit.*, p. 378) respecto del rechazo a la seguridad social por parte de algunos sectores de trabajadores: “La creación del IMSS se decretó a fines de 1942, tras vencer la oposición de varios de los presuntos beneficiarios; los mineros, por ejemplo, lo atacaron porque lesionaba ‘los intereses de los trabajadores’. Algunos obreros textiles llevaron su oposición a las vías del hecho, e inconformes con el descuento de cuotas pidieron que se aplazara su vigencia hasta el final de la segunda guerra mundial. El problema degeneró en un motín en el Zócalo capitalino donde se enfrentaron el Frente Nacional Proletario y la CTM”.

sociedades cooperativas de producción". Para los demás trabajadores del campo y la ciudad el art. 6º dejaba indefinida su inclusión al régimen obligatorio,⁷⁵ otorgándoles sólo la posibilidad de contratar seguros facultativos o voluntarios.⁷⁶ Dentro de los sectores sociales excluidos de la obligatoriedad destacan los empleados federales del sector central, cuya capacidad de pago suponemos no representaba un obstáculo para su fiscalización.

El nexo estructural que se estableció entre la seguridad social y sus fuentes de financiamiento no públicas definió en gran medida a sus potenciales beneficiarios, es decir, a los sectores sociales emergentes de la industrialización. Resulta ilustrativo de este incipiente proceso el decreto de apertura de las primeras instalaciones del IMSS en el Distrito Federal, en cuya exposición de motivos se puede leer: "Que para la fijación de la circunscripción territorial en donde se inicie el régimen obligatorio del Seguro, **debe atenderse al desarrollo industrial**, situación geográfica y posibilidad de establecer los servicios correspondientes; es por ello que conviene comenzar por el Distrito Federal [el 1º de enero de 1944] en donde, además de sus favorables características y su gran población de trabajadores, el funcionamiento del Seguro Social proporcionará experiencias directas que facilitarán extender el sistema a otras regiones del país".⁷⁷ En adelante, la política de expansión del IMSS tendió a dirigirse a las principales ciudades que, entre otras cosas, mostraban potencial industrial. En términos territoriales fue hasta 1958, catorce años después de su fundación en el D.F., cuando el IMSS pudo lograr cobertura nacional al establecer una representación en cada entidad federativa.⁷⁸ Con esta estrategia de expansión, continuada hasta los inicios de los setenta, los programas de incorporación obligatoria o facultativa de los campesinos al IMSS, aunque existieron,⁷⁹ siempre

⁷⁵ "Artículo 6º.- El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto [el IMSS], determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales...". *Ídem*.

⁷⁶ "Artículo 99.- El Instituto podrá contratar, individual o colectivamente, seguros facultativos que comprendan uno o más de los seguros señalados en el artículo 2º, con los trabajadores a que se refiere el artículo 6º, los profesionistas libres, los trabajadores independientes, los artesanos y con todos aquellos que les fueren similares. Artículo 100.- El Instituto podrá contratar colectivamente, con los ejidatarios y los miembros de las comunidades agrarias, los seguros de accidentes, de enfermedades y de maternidad". *Ídem*.

⁷⁷ DOF, 15 de mayo de 1943.

⁷⁸ Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, FCE, 1993, p. 72.

⁷⁹ En 1961 se "incorpora al régimen del seguro social obligatorio a los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola en los municipios de Mexicali, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Sonora;" en 1963 "a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores;" y en 1972 "a los ejidatarios del estado de Yucatán". Carrillo Prieto,

fueron marginales entre sus prioridades, al grado que para 1972 sólo un 12.6% de su población derechohabiente provenía del medio rural.⁸⁰ En este esquema, las aportaciones estatales a esta institución, que provenían de la tributación general, se convirtieron en un importante complemento financiero subsidiario de la actividad industrial.

Por sí misma esta institución representó un importante apoyo al proyecto económico al contribuir a generar condiciones sociales favorables, principalmente a través de la protección de la salud, los riesgos de la vida y la vejez de los trabajadores, que beneficiarían la continuidad de los procesos industriales. Pero también con su implementación el Estado se introdujo en una nueva estrategia de política social que afectó, directa o indirectamente, la evolución de sus otros componentes. De manera directa, las crecientes obligaciones financieras del Estado con el IMSS (que se incrementaron a un ritmo anual promedio superior al 18% entre 1945 y 1952), tendieron a desplazar de las prioridades gubernamentales a los servicios de salud asistencial y preventiva, que a partir de 1943 serían proveídos conjuntamente por una nueva institución: la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), surgida de la fusión del Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia Pública.

Con la SSA, como explica González Navarro, se reafirma la postura gubernamental que consideraba a la asistencia como un deber del Estado con los menesterosos o indigentes pero, ahora “con la creciente implantación del seguro social, [...] sólo sería un complemento de éste, aunque exigible como un derecho que disminuiría el desnivel de la riqueza y la miseria”.⁸¹ No obstante, esta función complementaria de la política asistencialista se tradujo en una competencia desventajosa por la distribución de los recursos públicos. Entre 1945 y 1952 las contribuciones federales a la seguridad social, sin contar las aportaciones de patrones y

“Derecho de la seguridad social”, en: UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, Tomo III, México, UNAM, 1991, pp. 1623-1624.

⁸⁰ No obstante, cabe aclarar, que es en este año cuando se registra la mayor participación relativa del ámbito rural dentro del conjunto de asegurados del IMSS. En adelante esta proporción disminuiría paulatinamente hasta alcanzar en 1994 una proporción no mayor al 4.6%.

⁸¹ González Navarro, *op. cit.*, pp. 262-263. Este autor nos explica que “la asistencia se divide para mediados del siglo en seis grupos: a) curativa (para internos y externos) en hospitales, sanatorios, lazaretos, manicomios y maternidades; b) educativas en hospicios, orfanatorios, casas de niños, centros y escuelas industriales, escuelas para ciegos y sordomudos, etc., en ellas además de la instrucción se proporciona alojamiento, alimentación, vestuario, servicio médico, etc.; c) asilos, para niños y ancianos desamparados; d) casas de cuna, para infantes desamparados; e) diversos, es decir dormitorios, comedores, baños públicos, guarderías infantiles, talleres de costura, distribución de ropa y víveres, inhumación, auxilios en efectivo a personas e instituciones de asistencia; [y] f) montes de piedad...” (p. 267).

trabajadores, pasaron del 13 al 40% como proporción del gasto de la SSA, que en promedio se mantuvo en alrededor de 1.8 mp (de 1980) durante los doce años comprendidos en este subperiodo. El estancamiento del asistencialismo también se observa en el número de sus trabajadores que se ubicaron alrededor de 12,700 en 1950, apenas un 4.4% más a la cifra registrada en 1940. El número de establecimientos llegó incluso a disminuir durante la administración de Ávila Camacho al pasar de 105 a 74 entre 1940 y 1946.⁸²

Educación

La política educativa también fue reorientada para favorecer en mayor medida el ámbito urbano. Durante estos dos sexenios la matrícula en primaria se expandió de manera lenta⁸³ y desigual, aplicando reducciones a las acciones y presupuestos dedicados a la enseñanza rural.⁸⁴ Por otra parte, cabe suponer que el crecimiento de un 78% en el número de trabajadores de la educación entre 1940 y 1950 fue posible gracias a la sistemática disminución de sus ingresos, tomando en cuenta que el financiamiento educativo aumentó sólo un 46% en esos diez años. Los avances más importantes en esta materia fueron la creación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en 1944, del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946, del Instituto Nacional Indigenista (INI, en sustitución del Departamento de Asuntos Indígenas del cardenismo) en 1948,⁸⁵ de la Escuela Nacional de Maestros en 1949, de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) en 1950 y la construcción de las ciudades Politécnica y Universitaria.

El distanciamiento entre estos dos gobiernos y el de Cárdenas en el manejo de la política educativa también tiene lugar en la esfera legislativa: el 30 de diciembre de 1946 se

⁸² *Ídem*, p. 267.

⁸³ Entre 1940 y 1950 la matrícula escolar creció sólo un 5.3% al pasar de 45.2 a 50.5% de la población de 6 a 14 años. COPLAMAR, *op. cit.*, 2. *Educación*, p. 24.

⁸⁴ Entre las prioridades del Segundo Plan Sexenal (1941-1946) sobresale el objetivo de “establecer en los centros urbanos las escuelas que fueran necesarias para impartir educación primaria al mayor número de habitantes en edad escolar”; para otros grupos sociales proponía “impulsar la campaña contra el analfabetismo” y “ampliar el sistema de becas destinado a los alumnos campesinos y obreros que mostraran mayor capacidad, a fin de ofrecerles oportunidades de educación secundaria y superior”. Solís, L., *op. cit.*, 1975, pp. 42-43.

⁸⁵ Cabe mencionar que, por su compleja misión, el INI ofrece, además de servicios educativos bilingües, atención médica, introducción de agua potable y saneamiento del medio, construcción de caminos, entre otros.

aprueba una reforma constitucional al artículo 3º a través de la cual se elimina el carácter socialista de la enseñanza, atribuyéndole propósitos democráticos, nacionalistas y solidarios, pero, en contraparte, dada la ampliación de los niveles superiores a la primaria, se generaliza el principio de la gratuidad a toda la enseñanza impartida por el Estado.⁸⁶

Subperiodo 1953-1972: la política social de la urbanización⁸⁷

En el fondo, durante este subperiodo, la orientación de la política social siguió estrechamente vinculada al proyecto económico predominante: la industrialización; sin embargo, las crecientes necesidades sociales en las ciudades y la consolidación del sector terciario en ellas forzaron al Estado a expandir su oferta hacia otros grupos sociales ligados a un proceso de mayor envergadura: la urbanización. Este cambio de énfasis, que ya era dominante en las áreas educativa y asistencialista, se extendió a la seguridad social y a otras dimensiones del bienestar que habían permanecido a la zaga de la intervención pública, como lo eran la vivienda y la alimentación. La implementación de esta estrategia requirió, en principio, de modificaciones en los términos con los que el Estado venía desarrollándose. A diferencia de lo que había sucedido en el pasado reciente, con un presupuesto dominado por los gastos económicos, la federación comenzó a ensancharse debido en gran parte al impulso de la política social. Entre 1953 y 1972 el presupuesto en bienestar creció en promedio a un ritmo del 14.8% anual, por encima de las tasas registradas en los demás rubros del erario federal⁸⁸ y del crecimiento demográfico. Con estos movimientos, al finalizar este periodo, el gasto social llegó a ubicarse alrededor del 30% de los egresos totales de la federación y del 6.1% en términos del PIB, es decir, las proporciones más altas registradas en toda la historia

⁸⁶ DOF, 30 de diciembre de 1946.

⁸⁷ Debo mencionar que para algunos autores (Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en: *Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989, p. 87; y, Wilkie, J., *op. cit.*), que han propuesto periodizaciones basadas en el análisis del gasto social, al sexenio de Adolfo Ruiz Cortínez (1953-1958) se le ubica como parte de los dos anteriores, tomando en cuenta la caída en el indicador de participación de ese gasto en los presupuestos generales. Como veremos, no obstante que sus avances no fueron muy evidentes, en este sexenio se observó un crecimiento acelerado de los presupuestos en bienestar, con lo que se logró revertir su caída relativa y se modificaron en alguna medida los principios rectores de la política social de sus antecesores.

⁸⁸ Esta afirmación debe ponderarse tomando en cuenta que fue a partir de 1965 cuando se incluyen en los presupuestos los gastos referentes al sector paraestatal. Esta laguna en la información no permite valorar con precisión la participación presupuestal del Estado en la política económica a través de este sector, por lo menos hasta 1964. Lo que sí se sabe con certeza es que en 1965 las paraestatales tuvieron un presupuesto muy similar al ejercido por todas las agencias federales centralizadas (ver anexo 1 de este capítulo).

del país hasta ese momento.

Cuadro 7. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1953-1972. (% , 1980=100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total					Tasas de crecimiento anual						
	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total	
1953	1.4	3.9	1.1	1.3	1.3	9.0	15.2	43.0	12.6	14.7	14.5	7.1	-25.1	10.5	-9.2	-17.7	-14.4	
1954	1.4	4.6	1.2	1.4	2.0	10.7	13.4	42.8	11.6	13.3	18.9	14.5	29.6	20.1	17.7	69.7	30.1	
1955	1.3	3.9	1.1	2.0	1.6	9.9	13.2	39.2	11.2	20.1	16.3	-1.9	-8.5	-3.5	51.4	-13.7	-0.1	
1956	1.2	3.9	1.2	1.6	2.1	10.0	12.5	38.8	12.0	16.0	20.8	2.7	6.9	14.9	-14.0	37.7	8.1	
1957	1.2	3.6	1.2	1.7	1.8	9.6	13.0	38.1	12.7	17.7	18.5	7.3	1.3	9.4	13.8	-8.0	3.1	
1958	1.2	4.0	1.3	1.6	2.0	10.1	12.1	39.5	13.1	15.7	19.6	3.2	15.6	15.4	-1.3	18.0	11.4	
1959	1.2	2.8	2.1	2.2	1.7	10.1	11.5	28.3	20.8	22.0	17.4	-2.2	-26.5	61.8	44.0	-9.4	2.4	
1960	1.3	3.9	2.4	3.4	1.6	12.6	10.1	30.6	19.2	27.3	12.8	18.8	46.3	25.6	68.2	0.2	35.6	
1961	1.2	2.1	2.3	4.3	1.9	11.8	10.0	17.9	19.9	36.2	16.0	-3.1	-42.7	1.0	29.5	22.2	-2.2	
1962	1.2	2.1	2.3	2.9	2.2	10.8	11.5	19.6	21.3	27.2	20.5	11.0	5.2	3.3	-27.5	22.9	-3.6	
1963	1.2	2.4	2.2	1.7	2.2	9.8	12.7	24.9	22.2	17.1	23.0	7.8	24.0	1.5	-38.7	9.7	-2.6	
1964	1.2	2.7	2.5	2.8	2.4	11.5	10.2	23.5	21.3	24.4	20.5	6.0	24.6	26.6	88.0	17.5	31.9	
1965	1.0	12.5	3.8	0.9	0.6	18.0	5.4	66.3	20.4	5.0	3.0							
1966	1.0	11.4	3.9	1.1	0.7	17.2	5.7	62.7	21.4	6.1	4.0	9.5	-3.1	7.6	24.7	38.3	1.8	
1967	1.0	12.1	4.2	1.2	0.8	18.0	5.3	63.0	21.8	6.0	3.9	3.1	12.4	13.8	11.1	9.8	10.6	
1968	1.2	10.9	4.4	1.2	1.0	17.6	6.5	58.2	23.7	6.4	5.3	31.2	-1.6	16.0	12.3	42.7	6.8	
1969	1.4	12.3	4.7	1.3	1.0	19.1	6.7	59.3	22.6	6.4	5.0	17.1	16.3	9.1	15.0	8.8	12.2	
1970	2.8	8.2	4.6	1.6	1.3	18.6	15.1	44.4	25.0	8.8	6.8	115.9	-28.4	5.6	30.5	29.1	3.7	
1971	2.1	9.0	5.2	1.5	1.2	18.9	10.9	47.8	27.2	7.8	6.3	-23.1	13.8	15.2	-5.6	-2.3	5.8	
1972	2.1	9.9	6.1	1.6	1.2	21.0	10.2	47.1	29.2	7.9	5.7	12.1	18.2	28.4	20.5	8.3	19.9	
53-58	1.3	4.0	1.2	1.6	1.8	9.9	13.2	40.2	12.2	16.2	18.1	5.5	3.3	11.1	9.7	14.3	6.4	
59-64	1.2	2.7	2.3	2.9	2.0	11.1	11.0	24.1	20.8	25.7	18.4	6.4	5.1	19.9	27.2	10.5	10.2	
65-70	1.4	11.2	4.3	1.2	0.9	18.1	7.4	59.0	22.5	6.4	4.7	35.3	-0.9	10.4	18.7	25.8	7.0	

Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

Salud y seguridad social

En el terreno de la seguridad social, siguiendo estas directrices y tendencias, se adoptaron cambios significativos. Dentro del IMSS se abrió en 1955 la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados “de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas en la República mexicana”.⁸⁹ Y en 1959 por fin se transforma la vieja Dirección General de Pensiones Civiles (creada en 1925)⁹⁰ en el Instituto

⁸⁹ Carrillo Prieto, *op. cit.*, p. 1623.

⁹⁰ Cabe precisar que la DGPC “exclusivamente otorgaba pensiones por vejes, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casas habitación o de préstamos menores. La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta dirección, por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la ciudad de México”. Narro Robles, *op. cit.*, p. 64.

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).⁹¹ La política de vivienda pública, como veremos adelante con más detalle, también tuvo dos de sus principales avances al amparo de la seguridad social con la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, asociado al IMSS) y del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). La importancia de la seguridad social se acrecentó al grado que en 1972 su presupuesto estuvo alrededor del 90% del gasto en salud (70% del IMSS y 20% del ISSSTE) y del 46% de lo ejercido en desarrollo social. Por sí sólo el IMSS gastó en ese mismo año una cantidad (59.6 mp de 1980) superior a la asignada a la educación (53.3 mp de 1980), el otro pilar de la política social mexicana.

Para el subsector salud y seguridad social, el impulso de estas dos instituciones significó avances sustanciales para beneficio de amplios segmentos de trabajadores y sus familias, pero como puede desprenderse, aun considerando las excepciones ya mencionadas, continuaba quedando marginada de esta protección la mayoría de la población del medio rural y, cada vez con mayor presencia, los trabajadores informales de los centros urbanos. En 1972 los derechohabientes de la seguridad social representaron sólo un cuarto de la población nacional, de los cuales apenas el 11% provenía del campo.

Cuadro 8. Derechohabientes de las dos principales instituciones de seguridad social, 1960-1972.

Año	Derechohabientes del IMSS (miles)						Derechohabientes del ISSSTE (miles)				Derechohabientes en el país			
	Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Ámbito (%)		Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Total (miles)	% de la pob.nal.	Ámbito (%)	
					Urbano	Rural							Urbano	Rural
1960	3360	1201	2096	63	96.0	4.0	488	130	336	22	3848	11.0	96.5	3.5
1961	4064	1419	2570	75	93.9	6.1	503	133	345	25	4567	12.6	94.5	5.5
1962	4777	1594	3092	91	94.0	6.0	511	134	349	28	5288	14.1	94.6	5.4
1963	5200	1703	3396	101	93.8	6.2	600	163	405	31	5800	15.0	94.4	5.6
1964	6347	2070	4159	118	87.7	12.3	656	177	444	36	7003	17.5	88.9	11.1
1965	6816	2210	4470	136	88.1	11.9	1071	261	768	41	7887	19.0	89.7	10.3
1966	7175	2315	4702	158	88.1	11.9	996	301	648	47	8171	19.1	89.5	10.5
1967	7611	2447	4981	183	88.6	11.4	1217	368	795	55	8828	19.9	90.2	9.8
1968	8187	2633	5342	212	88.4	11.6	1253	391	800	62	9440	20.6	89.9	10.1
1969	9076	2902	5939	235	89.3	10.7	1327	421	836	70	10403	22.0	90.7	9.3
1970	9773	3121	6376	276	89.4	10.6	1348	431	839	78	11121	23.1	90.7	9.3
1971	10430	3233	6896	301	88.6	11.4	1585	469	1031	85	12015	24.1	90.1	9.9
1972	11592	3581	7696	315	87.4	12.6	1813	532	1190	92	13405	26.0	89.1	10.9

Fuente: Elaboración propia con información de: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.

⁹¹ Cuyos seguros cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Además se consignó el derecho de los familiares a recibir atención médica y medicinas, y acceder a centros vacacionales, tiendas económicas y a viviendas en arrendamiento o venta.

Como consecuencia de las proporciones que llegó a adquirir la seguridad social y de los gastos que implicaban, los servicios médicos asistenciales continuaron sufriendo un desplazamiento relativo dentro de las prioridades de la política social, con la diferencia que en esta etapa el incremento en los volúmenes de recursos a su disposición permitió iniciar la construcción de un centro médico en el Distrito Federal en 1955, ampliar la red hospitalaria a través de los servicios coordinados con las entidades federativas y crear dos nuevas instituciones especializadas en el cuidado de la niñez: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, en 1961) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN, en 1968). No obstante estos avances, los trabajadores de la salud continuaron creciendo por debajo de las tendencias demográficas: mientras que el personal adscrito a la SSA aumentó en 81 % entre 1950 y 1972, la población nacional se duplicó. Aunque existieron diferentes formas de penetración de la SSA entre los campesinos (por ejemplo a través de los Servicios Rurales por Cooperación y, a partir de 1954, del Programa de Bienestar Social Rural), su acceso siguió restringido para las comunidades dispersas y alejadas de las ciudades.

Con esta distribución de responsabilidades, la provisión de los servicios públicos de salud quedaba en manos de tres instituciones centrales que actuaban de manera independiente, sin ningún tipo de actividad conjunta. Como una forma de encauzar la planeación nacional en este sector, evitar duplicaciones y sumar recursos para los no derechohabientes de la seguridad social, se crea en 1965 “la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social, formada por la SSA, el IMSS y el ISSSTE... Esta comisión ‘encontró graves limitaciones, en gran parte por falta de políticas y programas comunes’”.⁹² No obstante su fracaso, éste fue el primer intento por establecer un incipiente sistema nacional de salud.

Educación

En el área educativa los avances fueron importantes pero insuficientes para resolver los problemas del analfabetismo y los rezagos en la cobertura de los servicios elementales, sobre todo entre los habitantes del campo. En los primeros seis años, aun cuando el presupuesto en educación se incrementó 11.3 % en promedio anual, el gobierno de Ruiz Cortínez (1953-1958) pudo hacer poco para modificar las condiciones prevalecientes en el manejo de esta política. Su gestión se concentró en solucionar problemas sindicales, incluido el incremento a los

⁹² COPLAMAR, *op. cit.*, 4. *Salud*, p. 120.

salarios del magisterio, abrir la participación de la iniciativa privada, modificar en alguna medida el perfil ideológico de la orientación educativa y, a través del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE, creado en 1958), comenzar a planificar las actividades del subsector.⁹³ Fue hasta 1959, ya en el sexenio de Adolfo López Mateos (1959-1964), cuando se puso en marcha un ambicioso programa, denominado Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años) “que tenía por objetivo[s] ‘garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria’... [así como] una reforma cualitativa de la enseñanza”.⁹⁴ Aunado a estos propósitos, se fundó en 1959 la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria que, para 1970, ya distribuía 53 millones de libros y cuadernos de trabajo.⁹⁵

Durante el sexenio siguiente, el de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970), se desarrollaron nuevas iniciativas de reforma educativa tendientes a incrementar la matrícula escolar e incidir, principalmente, en la educación media, la orientación vocacional y en el adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola, así como a experimentar con la radio y la televisión como medios para la instrucción primaria y secundaria, respectivamente. Surgieron las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETAP) que, entre otras cosas, se proponían: “impartir educación tecnológica en el medio rural, a fin de que mediante el uso de técnicas avanzadas en agricultura, ganadería e industrias rurales, se logre la elevación del nivel de vida”; y, “contribuir, como consecuencia de la capacitación tecnológica, a aumentar la productividad en el campo y a evitar la emigración de los jóvenes del medio rural al medio urbano”. En las ciudades se pusieron en marcha “los programas de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO)... con objeto de ofrecer preparación en diferentes campos de tecnología aplicada, requerida por la industria mexicana, y de capacitar a los instructores para que pusieran en práctica esos programas dentro de cada empresa”.⁹⁶

Las acciones educativas emprendidas en este subperiodo, que fueron apoyadas por un gasto creciente (en promedio, 13% anual), tuvieron efectos positivos en la mayoría de las

⁹³ Latapí, Pablo, “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, en: Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, diciembre de 1975, pp. 1324-1325.

⁹⁴ *Ídem*, p. 1325.

⁹⁵ Zorrilla Arena, Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, México, 1988, p. 180.

⁹⁶ Latapí, *op. cit.*, p. 1327, pie 17.

variables sociales; no obstante, continuaron persistiendo rezagos de amplias proporciones en los indicadores básicos. En términos de la escolaridad se había logrado reducir el analfabetismo de 51.7 a 25.8% de la población mayor de 15 años entre 1950 y 1970, pero sólo un 29.5% de los alfabetizados había concluido la primaria y, en volumen, los analfabetas seguían siendo alrededor de 6 millones en 1970; la matrícula escolar entre la población de 6 a 14 años pasó de 50.5 a 65.5%, pero los nunca inscritos aumentaron de 3 a 4.3 millones de niños en el mismo periodo.⁹⁷ En suma, el Estado no pudo alcanzar un ritmo de oferta educativa en el nivel elemental acorde a las necesidades y tendencias poblacionales.

En referencia a sus implicaciones para el medio rural, los datos anteriores seguramente le resultaban más desventajosos. Aunque no existe mucha información al respecto, se puede decir que, por ejemplo, de la población analfabeta en 1970 el 65% provenía del campo y el 35% de la ciudad, representando dentro de sus propias poblaciones al 40 y 17% de sus habitantes, respectivamente, y que los estados con los valores más altos de su población sin el mínimo de primaria completa son los de mayor proporción rural e indígena: Oaxaca, Chiapas y Guerrero.⁹⁸

Alimentación

Otra de las dimensiones de la política social que se rehabilitó en este subperiodo fue la alimentación. Como se recordará, durante el cardenismo la política alimentaria había iniciado como tal con la creación, en 1936, de los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) como una institución encargada del almacenaje, financiamiento y mejora de los precios de la producción agrícola y, en 1938, del Comité Regulador de Mercados de Subsistencia con la misión de garantizar precios remunerativos a los productores de básicos y abasto suficiente y accesible a los consumidores. En 1941 este comité se transforma en la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora cuyo "objeto era operar marginalmente en la venta de artículos de primera necesidad para evitar su encarecimiento".⁹⁹ En 1949 esta sociedad es sustituida por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) que, ampliando la intervención

⁹⁷ COPLAMAR, *op. cit.*, 2. *Educación*, pp. 24 y 25, 52 y 149.

⁹⁸ *Ídem*, p. 54.

⁹⁹ González Navarro, *op. cit.*, p. 323. Como ejemplo destaca este autor (pp. 324) que en 1944 esta sociedad contaba con sólo 800 de las 190 mil tiendas existentes en el país.

de su antecesora, se encargaría de apoyar a la alimentación popular a través de dos vías: por un lado, abasteciendo a las ciudades con alimentos básicos y, por el otro, controlando los precios mediante el establecimiento de precios de garantía a los productores y acudiendo a las importaciones en situaciones de escasez. Es difícil saber la importancia relativa de esta empresa cuya actividad abarcaba productos como leche, carne, huevo, frijol, trigo, maíz, entre otros. En el caso del maíz, uno de los productos más importantes del consumo mexicano, la CEIMSA distribuyó en 1958 la sexta parte de la producción nacional de ese grano.¹⁰⁰

En 1961 la CEIMSA adquiere una nueva presentación con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con lo cual la política alimentaria pasa del régimen de las sociedades anónimas al de los organismos descentralizados del gobierno federal. Con esta nueva posición la CONASUPO extendió su radio de acción hacia una mayor regulación de la producción y distribución de alimentos. Además de continuar usando los precios de garantía (al maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, cártamo, soya y ajonjolí) y las importaciones como medios de control de precios, esta compañía desarrolló una compleja red de tiendas que distribuían “mil artículos” en la ciudad de México y en una cuantas comunidades rurales. En el terreno de la inversión productiva directa, integró a tres empresas: una hidratadora de leche, una productora de harina de maíz y una panificadora. También se dedicó a repartir despensas, a formar talleres de ropa, a atender a damnificados, etc.¹⁰¹ En 1970 la CONASUPO tuvo una participación del 20% en el presupuesto nacional que, comparativamente, fue 3 veces superior a la del ISSSTE y más de la mitad de los gastos en educación.

En términos de su impacto social, la política alimentaria seguida hasta este momento, y particularmente a la aplicada por CONASUPO, tuvo un doble efecto negativo sobre los habitantes del campo. Desde el punto de vista de la distribución se benefició sólo ocasional y/o marginalmente a algunas comunidades campesinas; la mayoría de los subsidios públicos fueron a parar a sectores medios y populares de las ciudades. Desde el punto de vista de la producción, las importaciones y los precios de garantía contribuyeron a agravar la situación económica de los productores de básicos -entre los que se encuentran los más pobres del medio rural- en la medida que lograron mantener el precio de los productos agrícolas por debajo de

¹⁰⁰ *Ídem*, p. 328.

¹⁰¹ *Ídem*, pp.329-334.

la inflación general, sobre todo a partir de 1963. Entre 1963 y 1972 los precios de garantía registraron una pérdida real de 24% en maíz y frijol, 20% en arroz y 37% en trigo.¹⁰² Esta contención de precios se impuso también como mecanismo redistributivo en favor del desarrollo urbano.

Con esta política y otras complementarias, como el reparto de tierras poco rentables, la utilización de las divisas agrícolas para financiar importaciones industriales y la caída relativa del gasto y la inversión pública en desarrollo rural (que pasó de una participación cercana al 12% en 1953 a casi el 3% en 1969), la agricultura comenzó a entrar a partir de 1965 en una crisis de amplias proporciones que afectó principalmente a los productores de básicos y que no pudo ser revertida durante el sexenio que inició en 1970, a pesar de los importantes incentivos de política económica y social que, como veremos, introdujo ese gobierno al campo.¹⁰³

Vivienda

Finalmente, el cuadro de la política social de la urbanización fue completado con la expansión de las actividades y recursos del Estado en favor de la vivienda popular. Hasta principios de la década de los cincuenta, la política habitacional seguida por los gobiernos post-revolucionarios había permanecido dentro de límites muy reducidos. Sus escasas acciones se limitaban a ofertar un bajo número de viviendas a sectores medios y bajos de las ciudades (a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas -BNHUOPSA),¹⁰⁴ y a los empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal (DDF) y del ejército. De acuerdo con Garza y Schteingart “es a partir de 1950 cuando el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas”.¹⁰⁵

¹⁰² Reyes Heroles, Jesús, “Financiamiento del sector agropecuario mexicano: un apunte”, en: *Investigación Económica*, núm. 190, octubre-diciembre de 1989, p. 189, cuadro 1.

¹⁰³ Luisselli, Cassio y Jaime Mariscal, “La crisis agrícola a partir de 1965”, en: Cordera, R. (Comp.), *op. cit.*, pp. 439-449. Estos autores explican que la tasa de crecimiento de la agricultura fue de sólo 0.8% anual entre 1965 y 1974, de 0.24% en 1975 y de -4% en 1976 (p. 440). Más puntualmente sostienen que esta crisis agrícola “es fundamentalmente la crisis del campesinado del temporal maicero de México” (p. 447).

¹⁰⁴ Este banco se transformó posteriormente en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOSP, S.A.), y finalmente adoptó la denominación de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

¹⁰⁵ Garza, Gustavo y Martha Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, México, 1978, p. 66.

En 1954 el BNHUOPSA constituye el Fondo de la Habitaciones Populares (FONHAPO) con el propósito de aumentar su oferta de vivienda en las principales ciudades del país; y, en ese mismo año, se pone en marcha el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) “con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otras instituciones ya existentes”. En 1970 el INV es sustituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), adicionando a los objetivos de promoción y construcción de viviendas los de regeneración habitacional, desarrollo de la comunidad rural, propagación de prácticas de trabajo colectivo y de “financiamiento y elaboración de planes reguladores urbanos y proyectos de planificación regional”.¹⁰⁶

En 1963 se establece el Programa Financiero de Vivienda (PFV) que comenzaría a operar a través de dos nuevos fondos radicados en el Banco de México: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). Mientras que el FOVI se encargaría de construir directamente y aportar financiamientos a las instituciones públicas y privadas para la construcción de viviendas de interés social, el FOGA tendría la misión de garantizar los créditos e inyectar liquidez a la banca privada cuando los potenciales beneficiarios no pudieran demostrar las garantías suficientes o cuando los adquirientes tuvieran problemas de pago o los costos de operación resultaran elevados. “Desde 1964 hasta 1970 se construyen a través del PFV alrededor de 92000 viviendas, que representan aproximadamente el 70 % del total promovido anteriormente por el Estado... Los sectores sociales atendidos por este programa son fundamentalmente grupos de clase media, además de un grupo reducido de trabajadores cuyos ingresos les permiten ser sujeto de crédito bancario”.¹⁰⁷

Con este conjunto de organismos públicos, aunados a la actividad habitacional que venían desarrollando la Dirección General de Pensiones Civiles (ISSSTE después de 1959), el IMSS, el DDF, PEMEX (desde 1958) y el Fideicomiso para la construcción de casas de obreros de la Industria Azucarera (FICCOIA, creado en 1969), el Estado acrecentó su participación en la oferta nacional de viviendas de 5.4 a 9.3 % entre la década de los cincuenta y la de los sesenta, beneficiando a un número de familias cada vez mayor, principalmente en

¹⁰⁶ *Ídem*, pp. 84-114 y 131.

¹⁰⁷ *Ídem*, pp. 67 y 103-104.

las ciudades. Ni siquiera el INV o, después de su transformación, el INDECO, que tenían responsabilidades específicas con el medio rural, pudieron evitar el abrumador sesgo urbano de la política habitacional.¹⁰⁸ Esta tendencia sería ampliamente reforzada con la creación, en 1972, de los dos institutos más importantes de vivienda pública en toda la historia del país: el INFONAVIT y el FOVISSSTE, dedicados a acoger la demanda de los asegurados por el IMSS y de los empleados federales, respectivamente. Con su presencia, la política de vivienda del Estado creció en tales proporciones que para 1974 ya controlaba el 26.4% de la producción habitacional en el país, superando a la construcción financiada por la iniciativa privada (16.4%) en alrededor de 32,000 viviendas.

Con estas dos instituciones el Estado culmina la construcción de una política social que ha buscado apoyar a las actividades económicas relevantes en el proyecto de industrialización. Como hemos comprobado, el complejo organizativo que se logró implantar actuaba en prácticamente todas las direcciones reconocidas en el mundo desarrollado. Sin embargo, el sistema de protección adolecía de varios elementos que lo alejaban de los Estados de bienestar avanzados: en primer lugar, sólo reconocía el derecho social a la educación primaria; en segundo término, no incluía el concepto de ingresos mínimos garantizados; y por último, no asumía el objetivo del pleno empleo. Por otra parte, dado su particular modo de integración a la política económica y también debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política. En pocas palabras, la política social estaba diseñada de tal forma que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en el ámbito económico.

D. 1973-1982: la política social del desarrollo rural

En general, en las periodizaciones sobre la historia de México después de 1934, resulta difícil justificar periodos fuera de los límites impuestos por los sexenios (sean uno, dos o tres,

¹⁰⁸ *Ídem*, p. 65, cuadro 22, y p. 134, cuadro 48. En este último cuadro se puede apreciar que en 1973 el INDECO invirtió el 67% de sus recursos en la zona metropolitana del D.F.

como hemos visto), principalmente porque las acciones de cada administración federal pueden englobarse dentro de ciertas líneas generales de gobierno (planes y discursos) que impiden observar con claridad rompimientos temporales intermedios en los que se producen cambios significativos en la conducción de una política. En el caso de la política social emprendida por el gobierno de Luis Echeverría (1971-1976) este problema puede resultar evidente si se le considera como parte de la política económica del "desarrollo compartido" pregonada en esta administración, con la cual se pretendían corregir algunas inequidades producidas por la industrialización, sobre todo en relación al atraso tecnológico y centralización de la industria en unas cuantas ciudades, al creciente desempleo y a la cada vez más injusta distribución del ingreso.¹⁰⁹

No obstante, existen dos razones que permiten justificar un nuevo periodo a partir de 1973: en primer lugar, como ya se mencionó, con la creación del FOVISSSTE y del INFONAVIT en 1972 se completa el cuadro de las políticas sociales básicas dirigidas, en gran parte, a la población integrada formalmente a la industria o a las actividades terciarias de los centros urbanos; en segundo lugar, es a partir de 1973 cuando efectivamente comienzan a cobrar vida un conjunto de acciones específicas orientadas a mejorar la situación de los habitantes más pobres del medio rural, entre las que destacan el Programa de Solidaridad Social del IMSS para ofrecer salud asistencial en el campo a población abierta, las reformas a la Ley del Seguro Social que pretenden ampliar este sistema a todos los mexicanos económicamente activos, sobresaliendo dentro de éstos los trabajadores agrícolas, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos de corte económico y social y, después de 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas fundamentalmente bienestaristas. Todo ello sin detrimento de los avances que continuaron registrando las políticas de bienestar ya existentes.

La puesta en marcha y operación del paquete de políticas sociales comprendido en este periodo fueron financiados con un presupuesto que mantuvo una elevada tasa de crecimiento (en promedio, 11 % anual entre 1973 y 1982), lo que le permitió mantener una participación

¹⁰⁹ Sus objetivos más sobresalientes fueron: crear más empleos, mejorar la distribución del ingreso y de la industria, aumentar el ingreso de los grupos menos favorecidos, incorporar mano de obra campesina a la industria, estimular a las medianas y pequeñas empresas, promover la fabricación de bienes de consumo básico, incrementar las exportaciones de manufacturas, sustituir importaciones eficientemente, promover la fabricación de bienes de capital, adecuar tecnologías y desarrollar recursos tecnológicos nacionales, y evitar vínculos de sometimiento para la industria mexicana. Martínez del Campo, M., *op. cit.*, p. 94.

relativa promedio de 26% en el gasto federal, cifra superior a la observada en el anterior sexenio (22.5%), aunque inferior a la cifra histórica de 29.2% de 1972. El financiamiento de esta expansión presupuestal, que no fue exclusiva del gasto social (en conjunto el gasto federal creció por encima del 14% anual durante los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo), se sostuvo con un creciente déficit fiscal que terminó por acelerar las manifestaciones de la crisis económica anunciada desde 1970, la cual ya había causado estragos considerables en 1976 cuando, después de 22 años de estabilidad cambiaria, se tuvo que devaluar el peso, que pasó de 12.5 a 19.7 por dólar, y modificar la política de control de cambios.

Cuadro 9. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1971-1982. (% , 1980=100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total					Tasas de crecimiento anual					
	Admini- strativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total	Admini- strativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Admini- strativo	Econó- mico	Social	Deuda	Otros	Total
1971	2.1	9.0	5.2	1.5	1.2	18.9	10.9	47.8	27.2	7.8	6.3	-23.1	13.8	15.2	-5.6	-2.3	5.8
1972	2.1	9.9	6.1	1.6	1.2	21.0	10.2	47.1	29.2	7.9	5.7	12.1	18.2	28.4	20.5	8.3	19.9
1973	2.3	12.0	6.2	1.6	1.8	23.8	9.9	50.3	25.9	6.6	7.4	17.7	30.6	8.8	2.5	59.3	22.3
1974	2.2	12.5	6.5	1.8	2.1	25.2	8.9	49.7	25.9	7.3	8.2	1.1	10.7	11.8	24.7	24.8	12.0
1975	2.5	16.2	7.2	2.0	2.1	29.9	8.2	54.1	24.0	6.6	7.1	15.8	36.6	16.2	13.4	7.3	25.4
1976	2.3	13.7	7.9	2.5	1.9	28.2	8.1	48.6	27.8	8.8	6.6	-2.7	-11.3	14.5	31.3	-7.2	-1.3
1977	2.2	12.8	7.7	2.7	1.5	26.9	8.3	47.6	28.4	10.1	5.7	0.8	-3.5	0.7	12.4	-15.7	-1.4
1978	2.0	13.8	7.7	2.8	1.5	27.8	7.3	49.5	27.6	10.1	5.5	-0.5	16.9	9.2	12.7	8.6	12.4
1979	1.7	14.4	8.1	2.9	1.9	29.0	5.7	49.6	27.9	10.1	6.7	-10.6	14.9	15.8	15.3	38.9	14.6
1980	1.9	16.0	8.1	3.3	2.3	31.6	6.0	50.6	25.7	10.3	7.6	25.2	21.3	9.4	20.9	33.4	18.9
1981	1.8	18.5	9.3	4.8	2.8	37.1	4.8	49.7	25.1	12.9	7.8	2.8	25.5	24.7	59.7	29.6	27.8
1982	1.6	16.2	9.2	14.0	2.5	43.6	3.7	37.2	21.1	32.2	5.9	-9.8	-12.7	-1.9	191.9	-11.0	16.7
71-76	2.3	12.2	6.5	1.8	1.7	24.5	9.4	49.6	26.7	7.5	6.9	3.5	16.4	15.8	14.5	15.0	14.0
77-82	1.9	15.3	8.3	5.1	2.1	32.7	6.0	47.4	26.0	14.3	6.5	1.3	10.4	9.7	52.2	14.0	14.8

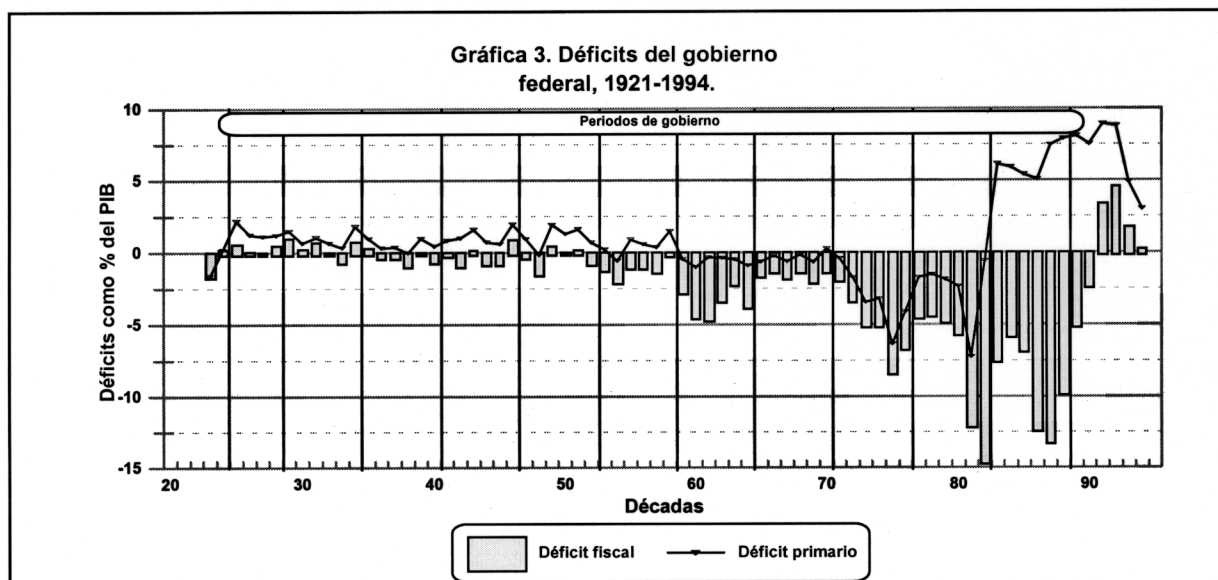
Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

En el relevo sexenal de 1977, los problemas fiscales del Estado heredados del gobierno anterior, el costo de la deuda externa acumulada y un crecimiento prácticamente nulo de la producción nacional, obligaron a López Portillo a firmar un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el que se comprometía, en un plazo de tres años, a reducir el gasto público, contener el endeudamiento externo y la emisión de billetes, desregular el mercado interno (eliminando controles de precios y subsidios) y liberar el comercio internacional.¹¹⁰ Estos compromisos forzaron a este gobierno a posponer iniciativas propias de reforma social, las cuales comenzarían a ampliarse o a instituirse hasta después del descubrimiento de grandes reservas petroleras en 1978. Como veremos, fue durante los últimos dos tercios de este sexenio cuando, por ejemplo, COPLAMAR acrecentó

¹¹⁰ Villarreal, R., *op. cit.*, p. 391.

sustancialmente sus objetivos y recursos y se pudo poner en marcha un nuevo programa de apoyo a la alimentación popular: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Ni los recursos petroleros, que se incrementaron de 89 a 13,561 md entre 1976 y 1981, fueron suficientes para sacar al país de la insolvencia económica en la que se encontró en 1982, lo que forzó al gobierno a declarar una moratoria a los pagos del principal de la deuda externa (alrededor de 75 mmd en 1981, de los cuales aproximadamente 40 mmd correspondían al sector público), devaluar la moneda en un 500% (de 25 a 150 pesos por dólar), a nacionalizar la banca y a establecer un control rígido de cambios para evitar la fuga de divisas, que llegó a 20,188 md acumulados. Una vez iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 se firmó el segundo Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, que incluyó, entre otras cosas, como veremos, el compromiso del gobierno mexicano de fortalecer las finanzas públicas a través de la reducción del déficit gubernamental. Como se verá, los impactos de esta medida y el espectacular crecimiento de los costos de la deuda externa en el presupuesto tuvieron efectos significativamente negativos sobre las políticas sociales, que fueron devastadores para los programas de asistencia al medio rural implementados en este periodo. Por esta razón, la política social del desarrollo rural debe entenderse como una estrategia que, si bien intentó ampliar la actividad gubernamental en el campo, no logró sostenerse como una política de Estado.



La lucha contra la pobreza rural¹¹¹

Como se había comentado, la situación económica en el campo comenzó a empeorar a partir de 1965 producto de la aplicación de una serie de medidas que venían desfavoreciéndola consistentemente. Ante este escenario, el gobierno de Luis Echeverría planteó un programa de reformas económicas ("el desarrollo compartido") que pretendían ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad. En lo que toca al campo, las políticas adoptadas registraron un ascenso sin precedentes en los últimos 22 años. Entre 1971 y 1976 las partidas de "desarrollo rural"¹¹² y "desarrollo regional"¹¹³ crecieron 29.5 y 103.4% promedio anual, respectivamente. Esta tendencia llevó a estos gastos a duplicar y a triplicar su participación en el presupuesto federal de 5.8 a 10.1% y de 1.1 a 3.3%, en el mismo orden. Estos recursos sirvieron para tres cosas: incrementar el financiamiento gubernamental a las actividades agrícolas, aumentar la inversión en infraestructura rural y, a partir de 1973, poner en marcha el primer programa nacional de combate a la pobreza rural: el PIDER. Es importante mencionar que este programa permanecería en la escena pública hasta el fatídico año de 1983.

En el momento de su creación, el PIDER (cuyo nombre era Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural) tuvo como propósitos: "crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios".¹¹⁴ Con la renovación en la administración federal (1977-1982), la cual mantuvo un crecimiento acelerado de los gastos en desarrollo rural y regional (9.3 y 38.8% promedio anual, respectivamente), el PIDER adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre

¹¹¹ En el capítulo siguiente se presentará un análisis más puntual de los programas de combate a la pobreza, incluidos los de este periodo. En este momento sólo interesa ponderar algunas de sus principales características.

¹¹² Esta partida se clasifica dentro de los gastos económicos e incluye los presupuestos de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria y, a partir de 1965, de organismos y empresas paraestatales como INMECAFE, BANRURAL, ANAGSA, CONAGUA, UACH, ASERCA, etc.

¹¹³ Clasificada como gasto social. Integra las transferencias de gastos sociales y de inversión pública a los estados. A partir de 1988 este ramo fue absorbido por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

¹¹⁴ Declaraciones de Luis Echeverría tomadas de: Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, tomo 5, volumen 5, México, 1976, p. 430.

ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.¹¹⁵

También en 1973, el IMSS inicia un programa de salud asistencial -que incluía consultas generales y algunas medicinas- con el fin de atender a los habitantes del campo que no eran sus derechohabientes, flexibilizando una de las restricciones para acceder a sus servicios (esto es, su carácter contributivo) y desarrollando una red de clínicas rurales. Según estimaciones, con este programa se atendió en 1978 a 4 millones de campesinos.¹¹⁶ A partir de 1977 la SSA, que se había mantenido principalmente en el medio urbano, propone otros dos programas de asistencia rurales muy básicos: el Programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud al Medio Rural y Suburbano (PEC) y el Programa Comunitario Rural (PCR); el primero con la misión de capacitar como auxiliares en salud comunitaria a “mujeres de las comunidades entre 500 y 2500 personas. El adiestramiento fue por un periodo de dos meses. Se les proveyó de un maletín para curaciones y de un botiquín con un cuadro básico de menos de 20 medicamentos que ellas mismas prescribían. Se les remuneraba con un sueldo mensual de 500 pesos pagados indirectamente a través de los comités de salud de las localidades”; y, el segundo, con la finalidad de entrenar “auxiliares comunitarios de planificación familiar, coordinados en forma modular por una enfermera entrenada especialmente. Posteriormente, la SSA integró estos dos programas en el Programa de Salud Rural (PSR)”.¹¹⁷

En 1977, como una iniciativa novedosa del gobierno de López Portillo, se instaura el segundo programa de combate a la pobreza, la COPLAMAR, con la finalidad de “influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país... [y] actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales”.¹¹⁸ Según la versión oficial, las causas serían atacadas

¹¹⁵ Ver: SPP, “Programa Integral para el Desarrollo Rural”, en: Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral, México, 1981

¹¹⁶ González Navarro, *op. cit.*, p. 382.

¹¹⁷ COPLAMAR, *op. cit.*, 4. Salud, pp. 121-122.

¹¹⁸ COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, COPLAMAR-Presidencia de la República, México, 1982, p. 21.

ayudando a la comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades esenciales; y los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción. En su primera etapa, COPLAMAR buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional al problema fue, a pesar de su abandono en 1979, una innovación en el contexto de los programas nacionales contra el fenómeno de la pobreza.¹¹⁹

En forma paralela, COPLAMAR inició sus trabajos con diez programas “institucionales” concertados con un número similar de organizaciones que, en algunos casos desde la década de los cuarenta, habían adquirido experiencia en la atención a grupos sociales marginados del medio rural, destacando el INI (creado en 1948) en las comunidades indígenas, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA, creada en 1970) en poblaciones localizadas en el 40% de la superficie total del país, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER, creado en 1971) y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL, creado en 1973). A estas diez organizaciones se les incluyó como “entidades agrupadas” en la Coordinación General de COPLAMAR. Los programas aplicados por estas entidades resultaron un conjunto de medidas multi-sectoriales (o programas mixtos) que lo mismo promovían actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario para subconjuntos poblacionales definidos por su misión social de origen. De estas poblaciones destacan como beneficiarios los grupos indígenas (con 8 millones de personas), los campesinos cañeros pobres (con 3.3 millones) y los habitantes de las zonas áridas (con casi 2 millones).

A partir de 1979, a través de los convenios sectoriales que COPLAMAR comenzó a establecer con diversos organismos públicos, el programa pudo ampliar su radio de acción territorial y social y diversificar la oferta de servicios. En su conjunto, estos “programas sectoriales” llegaron a consumir el 83% de los recursos totales de COPLAMAR, destacando por su importancia presupuestal y social los convenios IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, CFE-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR y STPS-SARH-COPLAMAR. Con

¹¹⁹ Algunos programas de este tipo ya habían sido aplicados con anterioridad, pero desvinculados de una estrategia general. Tal es el caso del Plan Chontalpa, el Centro Coordinador para el Desarrollo de la Zona Huicot y el Plan de Acción de la Tarahumara implementados durante el gobierno de Luis Echeverría. Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, 1976, p. 422.

el IMSS se acordó la incorporación de su Programa de Solidaridad Social (ahora llamado de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria -PSSCC) con el fin de agregar nuevos recursos y ampliar la cobertura de sus servicios. De acuerdo con su informe, de los 20 millones de personas que benefició COPLAMAR durante su existencia, 15 millones (63 % de la población rural) fueron atendidos por el PSSCC en las 3,024 unidades médicas (que ofrecen asistencia médica primaria) y en las 61 clínicas-hospital que se distribuyeron a lo largo del territorio nacional.¹²⁰

Con la CONASUPO se convino el Programa de Abasto a Zonas Marginadas (PAZM) “con el objeto de garantizar el abastecimiento de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país, en los volúmenes suficientes, con la oportunidad necesaria y a los precios más bajos posibles”.¹²¹ Con una participación del 9.2 % de los recursos sectoriales de COPLAMAR, con más de 3,300 vehículos de carga y una amplia red de almacenes (276) y tiendas (más de 10 mil), el PAZM llegó a beneficiar, según sus propios cálculos, a 19 millones de personas.¹²² Como una manera de apoyar a los dos programas anteriores, se firmó con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) un convenio que dio origen al Programa de Electrificación que, con un presupuesto del 1.6 % de los gastos sectoriales, logró electrificar 482 poblaciones que ya contaban con unidades médicas o con clínicas-hospital, 220 almacenes de la CONASUPO y 647 pozos de agua potable. Se estima que con estas acciones el programa benefició a más de 1.1 millones de habitantes.¹²³

Con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) COPLAMAR firmó tres acuerdos para iniciar los programas de Mejoramiento de la Casa Rural, de Agua Potable y de Caminos Rurales, todos ellos, en Zonas Marginadas. En realidad los dos últimos fueron los más importantes, a la vivienda se le asignó sólo un presupuesto del 3 % del gasto sectorial, lo que contrasta con el 20.3 % dedicados la construcción y rehabilitación de caminos y con el 18.4 % gastado en obras de introducción de agua potable. Con estos programas se asegura haber realizado más de 92 mil acciones de mejoramiento de casas, beneficiando a 538

¹²⁰ COPLAMAR, *op. cit.*, *Memoria...*, p. 121-128

¹²¹ *Ídem*, p. 272.

¹²² *Ídem*, p. 274, cuadro: Programa CONASUPO-COPLAMAR.

¹²³ *Ídem*, pp. 407-410.

mil personas; construido o reconstruido más de 29 mil kilómetros de caminos; y, edificado, ampliado o rehabilitado sistemas de agua potable que favorecieron a más de 4.5 millones de habitantes.¹²⁴

Con las secretarías del Trabajo y Previsión Social (STPS) y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se concretó el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales (PCECFRN). “Este programa -que se inscribe dentro del Programa Nacional de Empleo- está dirigido hacia la forestación y la reforestación permanentes mediante la incorporación de la capacidad productiva de los habitantes en las zonas marginadas. Los objetivos centrales... son los de coadyuvar a la generación de empleos permanentes; utilizar y capacitar la mano de obra disponible subempleada y desempleada en trabajos permanentes, destinados a la formación y reconstitución de recursos naturales; promover la organización de los campesinos en sociedades cooperativas que les permitan ser dueños de los medios de producción y distribución; propiciar el arraigo de la población campesina en sus áreas de origen; y recuperar con fines productivos las zonas erosionadas y degradadas existentes en el país”.¹²⁵ El PCECFRN consumió casi el 12% de los recursos sectoriales, creando más de 2 mil cooperativas y 100 mil empleos.

Finalmente, otros convenios de menor importancia relativa dentro de la estructura de COPLAMAR fueron los programas de Casas Escuela para Niños (con la SEP), de Desarrollo Agroindustrial (con la SARH), de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina (con diez organismos y dependencias federales) y de Unidades Básicas de Producción Alimentaria (con la Secretaría de Pesca -SEPESCA). Con estas iniciativas, que en conjunto gastaron el 1.3% del presupuesto sectorial, se atendieron a 6,040 niños en 41 casas-escuela y se construyeron 1,100 aulas, se dotó de maquinaria agrícola a 1,900 familias, se otorgaron servicios (técnicos, de almacenamiento y distribución), financiamientos y fertilizantes a 3,223 ejidos, y se establecieron unidades de producción piscícolas, hortícolas, pecuarias y forrajeras en 70 municipios.¹²⁶

El hecho que hayan sido contemporáneos COPLAMAR y el PIDER después de 1977 no indica, más allá de una cierta complementariedad programática, que hayan coordinado sus

¹²⁴ *Ídem*, pp. 372 y 391-394.

¹²⁵ *Ídem*, p. 291.

¹²⁶ *Ídem*, pp. 375-376, 398, 406 y 413.

esfuerzos para intervenir en comunidades específicas. Cabe suponer, por su amplio campo de acción social, que ambos programas coincidieron en muchos lugares, sin embargo, no hay evidencia de que la distribución territorial de sus recursos respondiera a un plan de trabajo decidido de manera conjunta. Desde el punto de vista del financiamiento resulta difícil cuantificar el valor real de estas iniciativas y ponderarlos dentro de los presupuestos, por tres razones principales: sus registros contables no son rigurosos, sus recursos se contabilizaban dentro de partidas distintas (como se mencionó en gastos económicos y sociales) y porque muchas de las instituciones participantes asumieron los costos de operación y administración de los programas específicos. No obstante, para tener una idea de su importancia relativa se puede decir que las transferencias federales a COPLAMAR fueron alrededor del 1.1 y 4.7% del presupuesto total y social, respectivamente, ejercido durante todo el sexenio de López Portillo, lo que representó una cantidad muy cercana (86%) a la asignada a la SSA.¹²⁷

Sin duda, en la década de los setenta, tanto el PIDER como COPLAMAR dieron un impulso sin precedentes a acciones públicas orientadas a amplios sectores de la población campesina, que históricamente habían estado alejadas de las políticas de bienestar. Estas propuestas, sin embargo, no dejaron de ser instrumentos volátiles de la política social, como lo demostraron en los primeros años de la década de los ochenta cuando fueron borradas de los presupuestos como consecuencia de la crisis económica desatada en 1982.

Salud y asistencia social

A partir de la creación del Programa de Solidaridad Social (PSS-IMSS) en 1973 comenzó a perfilarse una clara distribución de competencias en la provisión de los servicios asistenciales de salud. Mientras que el IMSS atendería a la población rural, la SSA seguiría concentrando sus esfuerzos en las ciudades. Con la inclusión del PSS en la estrategia de COPLAMAR en 1979, el IMSS llegó prácticamente a ejercer el monopolio de la oferta de salud asistencial en el medio rural. Según sus propios datos, la cobertura de sus servicios alcanzó a 15 millones de personas, es decir, el 63% de la población campesina. La SSA, por

¹²⁷ Estas datos fueron contruidos a partir de las cifra de 113 mmp que reporta COPLAMAR (*Ídem*, p. 13) en su memoria 1976-1982, dividiendola con los presupuestos ejercidos durante la administración de López Portillo, que son presentados en: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.

su parte, continuó ampliando su oferta en los centros urbanos¹²⁸ a través de la construcción de centros de salud y hospitales, la realización de campañas de vacunación y de planificación familiar y el establecimiento de nuevos institutos especializados: el Centro Mexicano de Estudios de la Farmacodependencia en 1975, el Centro Mexicano de Estudios en Salud Mental en 1978, el Instituto Mexicano de Psiquiatría y el Instituto Mexicano de la Senectud en 1979 y el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias en 1981.

Para los cuidados materno-infantiles y la atención de grupos sociales vulnerables, se instituye en 1977 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) con la fusión del INPI y el IMAN, con lo cual quedarían integrados los programas de medicina preventiva y familiar, educación, promoción social y desarrollo de la comunidad en una sola agencia.¹²⁹ En 1980, mediante una reforma al artículo 4º constitucional, se establece que la protección de los niños es una obligación de los padres y de las instituciones públicas.¹³⁰ Según las estadísticas oficiales, en 1982 el DIF tuvo una cobertura de 4.3 millones de personas, entre menores, minusválidos, ancianos en estado de abandono, madres gestantes y otros.

Al finalizar la década de los setenta, los servicios de salud que se habían logrado desarrollar seguían ofreciéndose con relativa independencia, dentro de unos marcos de coordinación interinstitucional muy básicos (campañas de vacunación y de planificación familiar). Como una forma de ampliar la coordinación se instituyó en 1979 el Gabinete del Sector Salud integrado por la SSA, el DDF, el IMSS, el ISSSTE, el DIF, el Instituto de Seguridad Social del las Fuerzas Armadas (ISSFAM, creado en 1976) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con el objetivo de “lograr la congruencia, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios” mediante la formulación del plan nacional de salud, la conformación de un sistema nacional de información, la incorporación subrogada de

¹²⁸ La siguiente cita ilustra el sesgo urbano de la SSA con precisión: “En 1981, la SSA ‘se propuso elaborar y desarrollar un sistema de servicios de salud, en el cual las prestaciones de este tipo deben ser accesibles a toda la comunidad, sin excepciones y en forma continua e integral desde la gestación hasta la muerte’. El objetivo fundamental es ‘controlar el estado de salud’, durante 1981, de 4 548 000 habitantes distribuidos en el Distrito Federal y su área metropolitana, Guadalajara, Monterrey y León. En 1982 se pretende extender la cobertura a 50 ciudades que tengan una población superior a 100 000 habitantes”. López Portillo, *Quinto informe de gobierno. Anexo sector salud y seguridad*, 1981. Tomado de: COPLAMAR, *op. cit.*, 4. *Salud*, p. 122.

¹²⁹ González Navarro, *op. cit.*, pp. 317-318.

¹³⁰ DOF, 18 de marzo de 1980. Art. 4º.- “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”

servicios privados y la asignación del gasto en el sector. En 1981 se instala “la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la Presidencia de la República, como una unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal y que propondrá a éste las bases que permitan establecer un sistema nacional de salud”.¹³¹ Como veremos, una parte de estos propósitos fue concretada durante el gobierno siguiente, cuando se estructuran con mayor puntualidad las reglas de funcionamiento del Sistema Nacional de Salud basado en un modelo descentralizado.

En este periodo, los gastos de la salud asistencial contemplados en el sector encabezado por la SSA crecieron 7.3% en promedio anual, es decir, por debajo del crecimiento general del gasto social (10.9%), lo que llevó a estos servicios a continuar perdiendo posiciones en el presupuesto, ahora en favor de los propósitos contenidos en el desarrollo rural y regional. Sin duda, estas asignaciones presupuestales contribuyeron a reducir la brecha de desigualdad entre el campo y la ciudad propiciada durante el periodo anterior. Por dar un ejemplo, en 1982 se aplicaron a través de los servicios asistenciales del IMSS el 27.8% de las consultas externas a población abierta, el resto fueron realizadas por la SSA (67.5%) y el DDF (4.6%). No obstante esta mejoría, la mayoría de los recursos de la salud continuaron en el ámbito urbano y dentro del régimen obligatorio de las instituciones de la seguridad social.¹³²

Seguridad social

Durante este periodo la seguridad social tuvo cambios importantes en varias de sus dimensiones. Uno de estos cambios, como ya se expuso, fue su ampliación hacia grupos marginados del medio rural con servicios asistenciales de salud; los otros tuvieron que ver con el desarrollo de su función central: la seguridad social. En el marco normativo que rige su actividad, se realizaron en 1973 una serie de reformas a la Ley del Seguro Social del IMSS que proponían extender “los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943 comprendió

¹³¹ COPLAMAR, *op. cit.*, 4. *Salud*, pp. 123-124.

¹³² Todavía en la década de los setenta, como explica López Acuña (*La salud desigual en México*, S. XXI, México, novena edición, 1993, pp. 113-114), “el 80% de los médicos está concentrado en ciudades y poblaciones mayores de 50 mil habitantes, que constituyen menos del 0.5% de las localidades del país. Hay 1,121 municipios, con una población de más de 5 millones de habitantes, que carecen de este tipo de profesionales... Así, pese a que en 1977 había cerca de 60,000 médicos en ejercicio en la República Mexicana, más del 50% de los municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Aguascalientes carecían de médicos”.

básicamente a los trabajadores asalariados a otros grupos no protegidos... con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos *económicamente activos*".¹³³ Al amparo de esta ley fueron incorporados como población asegurable en su modalidad obligatoria a "las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola; los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio".¹³⁴

Al año siguiente se modifica el artículo 123 de la Constitución General para precisar: "XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguridad Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".¹³⁵ Finalmente, al incluir en esta reforma constitucional el acceso de los campesinos¹³⁶ y de los no asalariados al régimen de la seguridad social, se acepta de forma tácita el **derecho** de todos los individuos y sus familias a recibir sus beneficios. Esto, como veremos, ha quedado sólo como un propósito de gobierno. Quizá como una forma jurídica de completar las responsabilidades sociales del Estado con la población en edad de trabajar, en el mismo artículo cuatro años después se establece que "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil".¹³⁷

Como resultado de estos cambios legislativos, entre 1973 y 1975 se hace obligatorio el aseguramiento de las trabajadoras domésticas; de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios del Plan de la Chontalpa en Tabasco, de diversos municipios de

¹³³ Carrillo Prieto, *op. cit.*, pp. 1621. Las cursivas son del autor.

¹³⁴ *Ídem*, pp. 1622-1623.

¹³⁵ DOF, 31 de diciembre de 1974.

¹³⁶ Si bien desde 1917 estaba presente la figura de "jornalero", ratificada en 1960 con la creación de los dos apartados dentro del 123 (apartado "A" para todos trabajadores de empresas privadas y "B" para empleados públicos), ésta dejaba de lado a todos aquellos sectores sociales que trabajaban por cuenta propia en el medio rural, principalmente a los propietarios de pequeños terrenos y a los ejidatarios.

¹³⁷ DOF, 19 de diciembre de 1978.

Coahuila, de los productores de tabaco en Nayarit, de la industria de la palma en los estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca, de la cera de candelilla en Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas y de café en diferentes partes del país; y, de los vendedores ambulantes de billetes de la Lotería Nacional.¹³⁸ No obstante, con los datos disponibles se puede afirmar que los nuevos propósitos de la seguridad social podrían cumplirse de manera limitada aun en el largo plazo, principalmente en el medio rural. Resulta paradójico que aun con el crecimiento registrado durante este periodo en el número de derechohabientes del IMSS en el campo y de alcanzar su máximo histórico de 2.2 millones en 1982 (en 1972 eran 1.4 millones), su participación relativa en el total fue siendo paulatinamente inferior a la proporción observada en 1972 (12.5%) hasta llegar al 8.3% en 1982. En el futuro, con la caída en los volúmenes de asegurados rurales, esta tendencia seguiría la misma dirección, al grado que en 1994 el 95.4% de sus derechohabientes provino del ámbito urbano.

Cuadro 10. Derechohabientes de las dos principales instituciones de seguridad social, 1971-1982.

Año	Derechohabientes del IMSS (miles)						Derechohabientes del ISSSTE (miles)				Derechohabientes en el país			
	Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Ámbito (%)		Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Total (miles)	% de la pob. nat.	Ámbito (%)	
					Urbano	Rural							Urbano	Rural
1971	10430	3233	6896	301	88.6	11.4	1585	469	1031	85	12015	24.1	90.1	9.9
1972	11592	3581	7696	315	87.4	12.6	1813	532	1190	92	13405	26.0	89.1	10.9
1973	13877	3901	9616	360	89.0	11.0	2089	617	1375	96	15966	30.0	90.4	9.6
1974	14306	4020	9909	377	89.5	10.5	2906	856	1948	102	17212	31.3	91.3	8.7
1975	16338	4306	11602	430	89.5	10.5	3449	1013	2333	103	19787	34.8	91.3	8.7
1976	16552	4338	11719	495	90.0	10.0	3919	1087	2726	106	20471	34.9	91.9	8.1
1977	17378	4554	12264	560	89.8	10.2	4367	1213	3044	110	21745	35.9	91.9	8.1
1978	19789	5157	14007	625	90.4	9.6	4995	1438	3439	117	24784	39.6	92.3	7.7
1979	20988	5500	14793	695	91.1	8.9	4879	1408	3349	123	25867	40.0	92.8	7.2
1980	24125	6369	17019	737	92.2	7.8	4985	1435	3422	128	29110	43.5	93.5	6.5
1981	26916	7112	18997	807	91.7	8.3	5319	1532	3654	134	32235	47.3	93.1	6.9
1982	26885	7037	18941	907	91.7	8.3	5468	1584	3745	139	32353	46.5	93.1	6.9

Fuente: Elaboración propia con información de: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.

En términos más generales, tanto el IMSS como el ISSSTE vivieron en estos diez años el periodo de expansión más importante registrado en toda su historia, al pasar de una cobertura del 26% de la población nacional en 1972 al 46.5% en 1982. Mientras que el IMSS, que atiende alrededor del 80% de estos beneficiarios, incrementó su cobertura en 2.3 veces en ese periodo, el ISSSTE la triplicó, para llegar en 1982 a más de 32 millones (en 1972 había 13.4 millones) de derechohabientes. Esta explosión en el crecimiento de los beneficiarios fue acompañada con presupuestos que aumentaron en 1.9 y 2.6 veces, en el mismo orden y años.

¹³⁸ Carrillo Prieto, *op. cit.*, pp. 1623-1624. Las cursivas son del autor.

Con esta onda expansiva también salió beneficiado el sector militar, al crearse en 1976 el ISSFAM en sustitución del viejo Departamento de Pensiones Militares.

Para la política de salud, la puesta en marcha de los programas rurales, la instauración del DIF y el aumento en la capacidad instalada de la SSA y del DDF significaron un ascenso sustancial de los servicios asistenciales en el conjunto de los servicios de salud proveídos por el Estado. No obstante, las cifras de 1982 indican que aún persisten amplias desigualdades entre la asistencia y la seguridad social tanto en la provisión como en la distribución de recursos. Como ejemplos podemos mencionar que, considerando a una población potencial a atender de alrededor de la mitad de los habitantes del país, la asistencia ofreció sólo el 24% de las consultas externas totales y el 1.3% de los servicios auxiliares de diagnóstico, con el 27.6% del personal disponible, el 41.2% de las unidades de hospitalización generales y de especialidad (estas últimas concentradas en algunas ciudades) y con el 12.6% de los gastos ejercidos en el subsector salud y seguridad social.¹³⁹ Este panorama nos permite concluir que aun con los avances en la asistencia pública presenciados en este periodo, la seguridad social continuó consolidándose como el principal instrumento de la salud pública. Esta afirmación se refuerza si se toma en cuenta, como se recordará, la penetración del IMSS en la atención a la población pobre del medio rural. Con algunos cambios marginales, como veremos, esta posición la seguirá manteniendo durante los tres sexenios siguientes (incluido el de Ernesto Zedillo), aunque ya con el ímpetu considerablemente disminuido.

Educación

A finales de la década de los sesenta, la política educativa implementada había puesto gran parte de sus esfuerzos en reducir el analfabetismo y extender lo más posible la cobertura de la enseñanza primaria y, con una alta concentración en las ciudades, en ampliar la oferta de servicios de nivel medio y superior, de orientación vocacional y de adiestramiento para el trabajo. Desde una visión amplia y de largo plazo, algunos autores concluyen que “a partir de 1940, la estructura educacional se incorporó al cuadro de una política social que debía sacrificarse en beneficio del desarrollo económico. La política educativa se redujo casi exclusivamente a construir escuelas y contratar profesores, en la medida permitida por los

¹³⁹ Un estudio pormenorizado de las desigualdades en la distribución de recursos puede consultarse en: López Acuña, *op. cit.*

presupuestos disponibles. El sistema educativo se abandonó a su propia inercia".¹⁴⁰ En cuanto a sus resultados, como ya vimos, se puede comprobar que a pesar de sus logros continuaron subsistiendo amplias desigualdades. El estudio de COPLAMAR sobre educación resume sus observaciones para el periodo 1940-1970 de la siguiente manera: "Las cifras... sugieren que la escolaridad en México no ha aumentado en forma homogénea entre toda la población. Por el contrario, pareciera que existen límites a las posibilidades de escolarización de algunos grupos de población que se reflejarían en la persistencia del monto absoluto de la población analfabeta, de la población sin instrucción y, previsiblemente, de la población con primaria incompleta".¹⁴¹

En el nivel superior, que representó en el ciclo 1970-71 al 2.2% de la matrícula, se presentaron otros problemas que terminaron en enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad pública y los estudiantes. Las movilizaciones estudiantiles de 1968 y su posterior represión y masacre, no fueron más que el resultado del deterioro de las relaciones entre el Estado y un sector de la sociedad -la comunidad universitaria- con insatisfacciones políticas y educativas y escasas oportunidades de empleo y ascenso social. Este trágico suceso sería un importante elemento que obligaría al Estado a redefinir su papel y sus relaciones con la educación superior.¹⁴²

Ante el panorama prevaleciente en todos los niveles de enseñanza, la administración de Luis Echeverría (1971-1976) se dedicó a la tarea de reestructurar la política educativa en varios frentes: reforma legislativa, desconcentración técnico-administrativa, mejoramiento de los sistemas de información escolares, apoyo a la investigación y planeación educativa, flexibilización y renovación pedagógica y apertura de nuevos centros de educación media y superior.¹⁴³ En el aspecto normativo, se modifica la Ley de Federal de la Educación en 1973 con el fin de establecer criterios que tendieran a unificar planes y programas y a desarrollar procedimientos de evaluación, capacitar a los educandos para continuar sus estudios o incorporarse a las actividades productivas y promover valores como "el pluralismo, el diálogo,

¹⁴⁰ Muñoz García, Humberto y Ma. Herlinda Suárez, "El sistema educativo mexicano: una visión de largo plazo", en: Bejar, Raúl y Héctor Hernández (coord.), *Población y desigualdad social en México*, CRIM-UNAM, México, 1993, p. 343.

¹⁴¹ COPLAMAR, *op. cit.*, 2. Educación, p. 52.

¹⁴² Vease: Guevara Niebla, Gilberto, "La crisis y la educación", en: González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 136-138.

¹⁴³ Latapí, *op. cit.*, pp. 1327-1331.

el pensamiento crítico, la solidaridad social y la participación”,¹⁴⁴ así como asegurar “el acceso a la capacitación y a la cultura a los grupos que hasta ahora habían quedado al margen de sus beneficios”.¹⁴⁵ A la luz de esta legislación se crea en 1975 el “Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica (COSNET) como órgano colegiado de consulta para unificar y coordinar planes, programas y acciones de la educación técnica... [y] en 1976 se aprueba la Ley Nacional de Educación para Adultos, que norma y regula la educación que se ha de brindar a los mayores de 15 años que no han concluido su educación primaria y secundaria”.¹⁴⁶

Con el objeto de ampliar la capacidad de cobertura, se crea en 1971 el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), “que desempeñará un papel primordial en el periodo 1978-1982 para llevar la educación primaria a las 12 mil comunidades rurales más marginadas del país”,¹⁴⁷ y se ponen en marcha nuevas modalidades de aprendizaje “como la primaria acelerada y la primaria intensiva... [y] los sistemas abiertos para secundaria, preparatoria y estudios profesionales del magisterio”.¹⁴⁸ Para la de educación tecnológica agrícola, pesquera e industrial se construyen en muchos puntos del territorio nuevos planteles de nivel secundaria, preparatoria y superior.¹⁴⁹ En el área humanística de nivel medio superior, la UNAM abre en 1972 los Colegios de Ciencias y Humanidades y en 1973 se funda el Colegio de Bachilleres (COBACH), que desarrollaría un conjunto de planteles preparatorianos en diversas ciudades del país. En el área de la investigación se instituye a finales de 1970 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) como una entidad rectora y promotora de esta actividad y se establece en 1973 el Centro de Investigación Científica y de Estudios Superiores de Ensenada (CICESE). En este último año también se

¹⁴⁴ *Ídem*, p. 1330.

¹⁴⁵ Luis Echeverría, *Cuarto Informe de gobierno*, 1974, en: Zorrilla, *op. cit.*, p. 200.

¹⁴⁶ Prawda, *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁷ *Ídem*, p. 31.

¹⁴⁸ Latapí, *op. cit.*, p. 1331.

¹⁴⁹ “Para las zonas rurales, se contaba hace seis años con sólo 70 Escuelas Secundarias Tecnológicas Agropecuarias. Con las 110 que abren sus puertas este mes, serán ahora 693, lo que significa haberlas aumentado 10 veces. Creamos 76 Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios [de nivel preparatoria]... y fundamos 17 Institutos Tecnológicos Agropecuarios de nivel superior... Durante esta administración se crearon 31 Escuelas Secundarias Tecnológicas Pesqueras, 6 centros de estudios a nivel medio superior o de preparatoria en ciencias y tecnología del mar y 3 institutos de nivel superior... En el ramo industrial logramos elevar el número de Escuelas Secundarias Tecnológicas a 234... y para el nivel de bachillerato abrimos 122 Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos. En 1970 funcionaban 19 institutos tecnológicos regionales; con los 5 que se inauguran este mes, suman 47 los que atienden a más de 70 mil estudiantes en el interior del país”. Luis Echeverría, *Sexto informe de gobierno*, 1976, en: Zorrilla, *op. cit.*, p. 204.

crea la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en la ciudad de México. En términos más generales, “la reforma de Echeverría planteaba entre otras metas: permeabilidad vertical del sistema, es decir, libre acceso de los estudiantes al nivel educativo que desearan, sin más límites que los del intelecto; [y] permeabilidad horizontal entre los distintos subsistemas o instituciones educativas”.¹⁵⁰

En el sexenio siguiente, el de López Portillo (1977-1982), se estructuraron dos planes educativos: el Plan Nacional de la Educación y el de la Educación Superior. El primero tenía “cuatro grandes propósitos: afirmar el carácter democrático y popular de la educación -elevar su eficiencia para promover el desarrollo integral del hombre; vincular más estrechamente el servicio educativo al proceso de desarrollo y comprometer en esta obra la responsabilidad de todos”.¹⁵¹ El segundo “fijó los lineamientos para adecuar los servicios de este nivel a las necesidades del desarrollo a través de un modelo de planeación”.¹⁵²

En el plano normativo se presentan dos iniciativas que modifican el contenido en materia educativa de dos artículos constitucionales. En la primera de ellas, se cambia en el artículo 123 la obligación de las empresas, estatuida desde 1917, a proporcionar educación, servicios de salud y otros bienes colectivos por las de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.¹⁵³ Este ajuste constitucional, que en muchos sentidos era sólo formal, dio origen a la Ley de Capacitación y Adiestramiento: “Si bien en el momento de su aprobación la ley sólo planteaba la obligación de capacitar (perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad), una adición posterior prevé que el 40% del tiempo destinado a la capacitación se utilice para impartir educación básica”.¹⁵⁴ Con la segunda reforma se establecen en el artículo 3º las bases del funcionamiento de la autonomía universitaria, tanto en el plano académico como en el laboral.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Bravo, A., y Carranza, *La obra educativa*, SEP/Setentas, México, 1976. Citado en: Muñoz G. y Suárez, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵¹ José López Portillo, *Primer informe de gobierno*, 1977, en: Zorrilla, *op. cit.*, p. 218.

¹⁵² *Ídem*, p. 224. “Los mecanismos que formaron dicho Sistema de Planeación Nacional, fueron: la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES), los consejos estatales para la planeación de la educación superior (COEPES) y las unidades institucionales de planeación”.

¹⁵³ DOF, 9 de enero de 1978.

¹⁵⁴ COPLAMAR, *op. cit.*, 2. *Educación*, p. 66.

¹⁵⁵ DOF, el 9 de junio de 1980. Art. 3º, fracción “VIII.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse

En la primera mitad de su gobierno, López Portillo planteó dos objetivos educativos de muy amplio alcance: en 1978, “bajo el lema de educación para todos... pretende brindar educación básica a todos los niños en edad escolar, castellanizar a los monolingües, así como propiciar la capacitación y la formación profesional permanente”; y en 1979 propone “ampliar el concepto de educación básica universal, a 10 grados, incluyendo uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria”.¹⁵⁶ Esta claro, aun con los importantes avances, que durante este sexenio no fue posible universalizar los servicios de educación primaria ni mucho menos lo de enseñanza secundaria.¹⁵⁷ No obstante, cabe apuntar, como lo demuestra el estudio de COPLAMAR sobre educación,¹⁵⁸ que en esta administración comienza a haber una preocupación seria por ampliar el derecho a la educación hasta el nivel secundaria.

En el plano institucional, en 1978 inicia labores la Universidad Pedagógica que, con sus 72 unidades distribuidas en el territorio nacional, busca capacitar profesionalmente al magisterio. En 1978 se crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) para la enseñanza de carreras técnicas terminales de nivel medio superior. Y, casi al final del sexenio, en 1981, se pone en marcha el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF) y se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) como dos nuevas vías para lograr la alfabetización de todos los mexicanos.

Durante estos dos sexenios, los presupuestos educativos crecieron a un ritmo promedio anual del 13.7% (16.8% en el primero y 10.7% en el segundo), lo que los llevó a duplicar su volumen de 1.9 a 3.8% en términos del PIB, el valor más alto en toda la historia del país que sólo pudo ser superado hasta 1993, y del 34.8 al 41% del gasto social. En relación a los recursos humanos, el número de profesores federales en todos los niveles aumentó en casi un 280% y, en particular, los trabajadores administrativos y docentes de la SEP lo hicieron en

a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura..., respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución...”

¹⁵⁶ López Portillo, *Segundo y Tercer informes de gobierno*, 1978-1979, en: Zorrilla, *op.cit.*, pp. 218 y 220.

¹⁵⁷ Aún considerando las demagógicas declaraciones de López Portillo en su último informe de gobierno: “Como lo prometimos, hemos proporcionado educación primaria a todos los niños mexicanos, y secundaria al 90% de los egresados de primaria”. *Sexto informe de gobierno*, 1982, en: *Ídem*, p. 221.

¹⁵⁸ COPLAMAR, *op. cit.*, 2. Educación.

alrededor del 360% entre 1970 y 1982. En todos estos casos, su crecimiento fue superior a las tendencias demográficas dado que la población se incrementó en 140% en el mismo periodo.

En cuanto a sus resultados, la política educativa aplicada en estos doce años tuvo, al igual que la seguridad social, avances sin precedentes en muchos de sus renglones. Como ejemplos podemos mencionar la duplicación de la matrícula escolar entre el ciclo 70-71 y el 81-82, que distribuido por niveles de enseñanza fue de 3.4 veces para el preescolar, 1.6 veces para la primaria, 2.6 veces para la capacitación para el trabajo, 3 veces para la secundaria, 6.5 veces para la educación profesional-técnica, 4 veces para el bachillerato y 3.4 veces para el nivel superior. En conjunto, todos los niveles superiores a la primaria incrementaron su participación dentro de la población escolar del 16.3 al 28.5%, lo que indica que en este periodo tuvo efectivamente un mayor estímulo la educación post-elemental. Con estos avances se logró reducir el analfabetismo de 25 a 17% y aumentar de 3.4 a 5.5 años el promedio de escolaridad de los mayores de 15 años; así como ampliar la atención a la demanda educativa de primaria de 78 a 92%, la de secundaria de 62 a 86% y la de bachillerato de 86 a 93%.

No obstante estos resultados, al analizar las cifras con más detenimiento nos podemos percatar de la persistencia de desigualdades sociales y regionales aún muy amplias. Si bien es cierto que cayó la tasa de analfabetas entre los mayores de 15 años su volumen se redujo sólo en 3.6% entre 1970 y 1980, con lo que se mantuvo este grupo por encima de los 6.4 millones de personas. De éstos, aun cuando ha habido decrementos en la cantidad de analfabetas en el campo desde 1960, su aportación al total sigue siendo superior (58%) a la que representan los habitantes del medio urbano (42%). Desde otro punto de vista, la combinación del crecimiento absoluto de analfabetas en las ciudades (de 2.6 a 2.7 millones) y el decremento en el campo (de 4 a 3.7 millones) puede deberse más a las migraciones rural-urbanas que a una estrategia planificada de alfabetización en el medio rural. Al interior de sus propias poblaciones encontramos que los analfabetas representaron en 1980 al 31.4% de los residentes rurales, en tanto que en los centros urbanos esta proporción se encuentra en 10.3%. Por sexo también subsisten desigualdades: mientras que el 20.1% de las mujeres no saben leer ni escribir, entre los hombres el analfabetismo se ubica en 13.7%.

En relación a la cobertura de la demanda, entendida como la capacidad de atención de los servicios a quienes solicitan inscripción, los resultados muestran la persistencia de

problemas básicos como el aumento en el número de niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela de 4.4 a 4.7 millones entre 1970 y 1980, los cuales representaron al 30% de su población en el último año; el crecimiento absoluto de los mayores de 15 años que no cuentan con el mínimo educativo de primaria de 18.8 a 23 millones, el 60% de su grupo;¹⁵⁹ y, como consecuencia, el incremento en la cantidad de mayores de 18 años sin secundaria terminada de 22.8 a 28 millones, el 82.5% de su población. En otras palabras, los compromisos básicos del Estado con la educación continúan mostrando tales rezagos y desigualdades que convierten en utopía el pleno ejercicio del derecho social a la educación primaria, asumido constitucionalmente desde 1934, y con mayor fantasía, el acceso a la instrucción secundaria.

Vivienda

Como se expuso, la política de vivienda tuvo dos de sus avances más importantes con la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE en 1972. A partir de entonces, y con la participación de los organismos ya existentes, el Estado comenzaría a tener una intervención significativa en la producción y distribución de viviendas. Ya en 1974 el sector público en su conjunto producía (financiaba o construía) el 26.4% de los inmuebles habitacionales en el país (82 mil, en números absolutos), la iniciativa privada el 16.4% y el resto eran construidos con recursos propios de sus dueños ("sector popular o social"). Desde el punto de vista de sus beneficiarios, la mezcla institucional que se había logrado hasta este momento beneficiaba en una alta proporción (87.1% de las viviendas producidas) a sectores medios con capacidad de pago y empleos formales; el resto se distribuía entre la población de medios y bajos ingresos del campo y la ciudad (FONHAPO con el 5.5% e INDECO con el 7.3%). Del primer grupo sobresalen los asegurados del IMSS (con el 40% del total), los acreditados por el FOVI (con el 23.6%) y los empleados del DDF (con el 13.2%) y de la federación (con el 8%); del segundo, los sectores populares de las ciudades.

Para el medio rural, el acceso a los recursos del Estado resultaba en extremo restringido. El INDECO era la única institución expresamente encargada de atender a las empobrecidas poblaciones del campo, pero la mayor parte de sus acciones las realizaba dentro

¹⁵⁹ En este punto, COPLAMAR concluye que la caída relativa del rezago de 70 a 60% de los mayores de 15 años sin primaria entre 1970 y 1980 fue causada "más por la dinámica de la educación primaria regular que por acciones de educación de adultos destinadas a tales efectos". COPLAMAR, *op. cit.*, 2. Educación, p. 55.

de los centros urbanos. Durante este periodo, la intervención pública prevaleciente en el campo no sería modificada sustancialmente por las nuevas iniciativas gubernamentales que cobraron vida hasta la segunda mitad del sexenio de López Portillo con la firma del acuerdo SAHOP-COPLAMAR que dio origen en 1980 al Programa de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas; la sustitución del FONHAPO y el INDECO por el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (igualmente llamado FONHAPO) en 1981; y el fomento a la creación de institutos locales de vivienda por iniciativa del INDECO.

El caso del programa SAHOP-COPLAMAR, como ya se mencionó, tuvo una participación marginal (3 %) en la estructura del presupuesto sectorial de COPLAMAR, aunque aseguran haber realizado más de 92 mil acciones de mejoramiento de casas, beneficiando a 538 mil personas; en relación al FONHAPO, no se sabe hasta qué punto la creación del nuevo fideicomiso modificó la desigual composición rural/urbana de sus beneficiarios, lo único que conocemos es que absorbió, “en parte, las actividades que desarrollaba el INDECO hasta 1981, entre las que destacaron el impulso al programa de vivienda progresiva, lotes con servicios y pies de casa, el establecimiento de parques de materiales de construcción, el desarrollo de tecnologías para la autoconstrucción y el diseño de un sistema de financiamiento para dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos”;¹⁶⁰ finalmente, tampoco existen referencias sobre el destino de los recursos invertidos por los institutos estatales, pero podemos decir que su aportación al problema era insignificante: 0.12 % de la inversión total ejercida en 1983.

En conjunto, el sector público incrementó en 3.2 veces el número de acciones (viviendas o créditos otorgados) realizadas entre 1973 y 1980, produciendo en este periodo una cantidad (653 mil en total) que duplicó el número de acciones desarrolladas durante los veintidós años anteriores (306 mil, entre 1950 y 1972). En 1979 se aprobaron el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) y el Programa Nacional de Vivienda (PNV) que planteaban aumentar la participación gubernamental en el subsector para el periodo 1978-1982 a 994 mil acciones de vivienda terminada, progresiva y de mejoramiento. Con ello, el Estado tendría el manejo del 36.2 % de la oferta inmobiliaria nacional, el sector privado el 19.8 % y el sector social el 44 %. Se afirma que para finales de 1981 el PNV había cumplido con el 77 % de la

¹⁶⁰ COPLAMAR, *op. cit.*, 3. Vivienda, p. 79.

meta fijada para el periodo 1978-1981, con alrededor de 559 mil acciones.¹⁶¹

Los datos de la estructura de la inversión total en vivienda en 1983 demuestran que la expansión del sector público no significó un cambio en la orientación de la política habitacional del Estado que favoreciera a grupos sociales desprotegidos. Los fondos disponibles para este sector poblacional (FONHAPO) siguieron siendo reducidos (con una participación del 3.1 % de la inversión); en tanto que el INFONAVIT (39.9%), el FOVISSTE (6.7%), el FOVI (6.5%) y los programas de vivienda de empresas y otros organismos públicos (como PEMEX, CFE, FOVIMI y otros) invirtieron el 58% del total; por su parte, los bancos recientemente nacionalizados financiaron el restante 38.7%.

Cuadro 11. Estructura de la inversión en vivienda por principales organismos, 1983-1994 (%).

Año	INFONAVIT	FOVISSTE	Otros org. /1 Paraestatales	FOVI	BANCA	FONHAPO	Programas de reconstrucción	Otros 2/
1983	39.9	6.8	4.2	6.5	38.7	3.1	0.0	0.9
1984	34.9	7.0	5.2	8.6	38.4	4.6	0.0	1.3
1985	36.6	6.1	5.1	7.7	38.5	4.5	0.0	1.5
1986	30.4	7.1	4.9	7.3	33.3	3.6	12.8	0.6
1987	24.9	5.5	4.3	6.6	44.5	3.9	10.0	0.3
1988	28.6	6.3	2.5	7.3	45.6	4.3	4.2	1.1
1989	31.2	7.1	1.6	11.2	40.1	4.2	1.9	2.7
1990	34.5	7.6	3.5	9.5	34.4	4.9	0.3	5.3
1991	35.0	11.9	6.9	9.6	26.6	3.9	0.2	5.9
1992	17.3	2.7	2.9	3.3	68.4	1.5	0.1	4.0
1993	19.3	4.1	0.6	2.1	67.2	1.5	0.1	5.1
1994	23.4	3.6	0.6	9.8	55.9	1.5	0.0	5.2

1/ Incluye a: CFE, PEMEX y FOVIMI-ISSFAM. 2/ Incluye a: Programa SEDUE; FIDEACA; FIDELAC, INCOBUSA, FIVIDESU, FICAPRO, BANOBRAS, Organismos de los gobiernos de los estados y el PRONASOL, este último a partir de 1991.

Fuente: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.

En suma, se puede afirmar que en este periodo el Estado consolidó su posición en el mercado inmobiliario fortaleciendo a las instituciones que dan servicio a la población incorporada a los sectores modernos y más dinámicos de la economía industrial-urbana. Para el resto de la sociedad, en el PGD se señalaba que dada "la magnitud de los rezagos en vivienda y los altos costos que supone subsanarlos determinan un enfoque de aproximación por etapas. Así, en principio, la política habitacional se orienta a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permita desarrollar las actividades fundamentales de las familias. Esta situación determina que, dentro de la política gubernamental, se confiera especial importancia a los programas de vivienda progresiva, los

¹⁶¹ *Ídem*, p. 78.

que implican un desembolso gradual del ingreso familiar y que pueden constituir una solución al problema habitacional de grandes sectores de la población".¹⁶² En el futuro, este sería el enfoque predominante en las acciones públicas orientadas a la población de escasos recursos, preferentemente con residencia en algunos centros urbanos.¹⁶³

Alimentación

Hacia finales de la década de los sesenta la situación alimentaria del país era deficiente en muchos aspectos. Según el Instituto Nacional de la Nutrición en 1965 "el 37% de las mujeres y más de una quinta parte de los preescolares padecían anemia, que el bocio afectaba a 4 millones y que abundaban los enfermos de escorbuto, pelagra y xeroftalmia debido a una deficiencia de vitamina B. Al año siguiente el INPI ratificó esta tesis, 90% de los niños que iban a consulta por vez primera padecían desnutrición en primer grado, 7% en segundo y 3% en tercero".¹⁶⁴ Para ese entonces, la política de alimentación estaba diseñada de tal forma que la mayor parte de los subsidios públicos tenían como destinatarios finales a los consumidores de las ciudades. De acuerdo con las estimaciones de COPLAMAR en 1970 había 13.5 millones de personas en el medio rural con problemas de nutrición y de alta marginalidad.¹⁶⁵

Por otra parte, el deterioro en la producción agrícola registrado a partir de 1965, además de afectar los niveles de ingreso y bienestar de los habitantes del campo, se tradujo en una creciente dependencia alimentaria con el exterior. Ante este panorama, a partir de 1971 las dos administraciones federales incluidas en este periodo pusieron en marcha intentos por modificar, desde perspectivas distintas, los problemas alimentarios del país y las condiciones económicas y sociales de los campesinos. Para el gobierno de Luis Echeverría la caída de la producción y del ingreso en el campo debían ser atacados desde dos frentes: inversión en

¹⁶² *Ídem*, p. 79.

¹⁶³ "Ante la necesidad de jerarquizar la asignación de recursos orientados al desarrollo urbano y al fomento de la desconcentración socioeconómica, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece zonas y centros de población prioritarios. Se trata de controlar el crecimiento desmedido de áreas como la Ciudad de México, fortaleciendo ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras... Dentro las zonas costeras figuran como preferentes los puertos industriales de Coatzacoalcos, Tampico, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas, así como sus respectivas áreas de influencia. En las zonas fronterizas destacan la de Baja California y la de Chihuahua, con los centros de población de Tijuana, Mexicali, Ensenada y Ciudad Juárez. Además, se consolidará el desarrollo de ciudades como Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa y Nogales". Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980, p. 173.

¹⁶⁴ González Navarro, *op. cit.*, p. 335.

¹⁶⁵ COPLAMAR, *op. cit.*, I. Alimentación, p. 38.

infraestructura y proyectos productivos (PIDER) y mejoramiento gradual de los precios de garantía (CONASUPO). En contraste, la política de distribución de alimentos se mantuvo bajo los mismos parámetros de desigualdad en favor del desarrollo urbano.

No obstante la recuperación efectiva de los precios de garantía,¹⁶⁶ el sustancial incremento del gasto en desarrollo rural y los esfuerzos del PIDER por rehabilitar unidades de producción, resultó imposible para esta administración revertir las tendencias decrecientes, de tal forma que en 1974 se llegó “a tener un saldo negativo en nuestra balanza comercial agrícola por primera vez desde hace varias décadas... y una abrupta caída [de la producción agrícola] de -4% en 1976”.¹⁶⁷ En relación a los productos básicos, ya “en 1973 se había perdido la autosuficiencia en maíz y había déficit recurrente en la producción de otros productos clave como trigo y frijol. Para 1980 las importaciones de alimentos habían alcanzado un nivel alarmante: más del 25% del consumo de maíz de México venía del extranjero”.¹⁶⁸

Durante la primera mitad de su mandato, López Portillo hizo poco por contener el deterioro y modificar la política alimentaria heredada. Es más, entre 1977 y 1979 los precios de garantía de todos los productos controlados volvieron a registrar tales pérdidas que nuevamente los situaron en niveles inferiores a los registrados entre 1963 y 1966. A la luz de los resultados y de las desigualdades alimentarias acumuladas, este gobierno propuso en la segunda mitad del sexenio dos iniciativas adicionales que buscarían reorientar parcialmente la distribución de básicos hacia la población marginada del medio rural (programa CONASUPO-COPLAMAR) y complementar el fomento a la producción agrícola y la mejora del consumo alimenticio con un nuevo programa: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Con el SAM, que inició actividades en 1980, “el gobierno se comprometía a resucitar el sector de alimentos básicos y a reducir deliberadamente la dependencia de las importaciones... [Los objetivos específicos fueron:] recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985...[y] mejorar la distribución de alimentos,

¹⁶⁶ Ver: Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 189. Con excepción del trigo, el cártamo y la soya, los precios de garantía de los demás productos (maíz, frijol, arroz, sorgo y ajonjolí) recuperaron o superaron en 1976 los niveles reportados entre 1963 y 1966.

¹⁶⁷ Luisselli y Mariscal, *op. cit.*, p. 444 y 440.

¹⁶⁸ Spalding, Rose, “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia”, en: *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm 8, mayo-agosto de 1985, p. 315.

de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada".¹⁶⁹

Además de incrementar los precios de garantía y subsidiar el consumo, tareas en las que se comprometió a la CONASUPO, el SAM utilizó otra serie de estímulos para fomentar la producción de alimentos básicos entre los productores temporaleros, los cuales incluían el acceso y el subsidio a créditos, reducciones en el precio de los fertilizantes e insecticidas, descuentos en el precio de las semillas mejoradas y en los costos del seguro para las cosechas y "un sistema de 'riesgos compartidos' para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas".¹⁷⁰

De acuerdo con Rose Spalding la implementación del SAM estuvo plagada de problemas que redujeron su potencial, como las resistencias de los agricultores a adoptar su paquete tecnológico, los desacuerdos entre sus funcionarios y la SPP y la burocracia encargada de poner en práctica sus programas (particularmente de BANRURAL y CONASUPO), la falta de una base social de apoyo entre el campesinado y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos. Finalmente, el relevo sexenal y la crisis fiscal del Estado iniciada en 1982 terminaron por definir su extinción en 1983. Esta autora afirma, aun con todo ello, que durante su existencia el SAM tuvo resultados positivos, como el incremento de la producción nacional de maíz, el ahorro de 1.7 mmd por importaciones que dejaron de hacerse, aumentos en el empleo y el ingreso, un mejor acceso a los alimentos y la reorientación de las divisas ahorradas hacia otros proyectos productivos, "aunque falló en alcanzar sus objetivos clave".¹⁷¹ Desde otros ángulos, la intervención del SAM, además de efímera, no fue capaz de revertir las pérdidas en los precios de garantía registradas durante los tres años anteriores a su implantación, ni sus recursos (que fueron en promedio alrededor de 9.3 % del gasto federal) se distribuyeron con equidad entre quienes más los necesitaban.¹⁷²

¹⁶⁹ *Ídem*, pp. 316-317. "Según la encuesta de nutrición llevada a cabo por el Instituto Nacional de la Nutrición en 1975, el 65 % de la población no consume el nivel de proteínas y calorías que se ha recomendado y el 90 % de la población rural tiene una dieta inadecuada. Una dieta adecuada fue definida como 2 082 calorías y 63 gramos de proteína" (p. 317, pie de página 2)

¹⁷⁰ *Ídem*, pp. 318-319.

¹⁷¹ *Ídem*, pp. 325-346.

¹⁷² En este último aspecto se puede leer en el estudio de COPLAMAR (*op. cit.*, I. Alimentación, p. 39): "Lamentablemente, este esfuerzo por definir prioridades no se correspondió en casi nada, como podría

Desde el punto de vista del consumo, Nora Lustig concluye en su estudio sobre distribución de subsidios alimenticios por estrato de ingreso y tipo de alimentos, realizado en aquella época, que “los subsidios generales a ciertos productos implican una importante ‘fuga’, en el sentido de que la mayor parte del beneficio del subsidio es obtenida por los grupos con más ingresos... Con base en las proporciones del presupuesto asignadas a los comestibles más subsidiados por decil de ingreso, con la excepción del frijol y el arroz, la incidencia de los subsidios al maíz (tortillas), el sorgo (carne, pollo y huevos) y oleaginosas (aceite de cocina) tiende a ser regresiva. La situación cambia en el caso de las tortillas: si se toma por separado a la población urbana, la incidencia del subsidio se vuelve progresiva”.¹⁷³ En otros términos, esto significa que la CONASUPO tampoco pudo, desde su vertiente distribuidora, beneficiar con equidad a los estratos sociales empobrecidos del medio rural (salvo en el caso del frijol y el arroz) y urbano (con la excepción adicional de las tortillas). Para los campesinos pobres, la actividad de la CONASUPO desplegada en los últimos años de este periodo, es decir, en su etapa con COPLAMAR y el SAM, no fue un vehículo que ayudara a reducir significativamente las desigualdades alimenticias y, a través de su política de compras, mejorar la distribución del ingreso.¹⁷⁴

En términos más generales, los cambios en el manejo de la política alimentaria no produjeron modificaciones sustanciales en las condiciones y tendencias dominantes en la década de los sesenta, a pesar de la expansión de su radio de acción y de un crecimiento sin precedentes en las asignaciones presupuestales, las que en su año más importante (1981) alcanzaron una participación superior al 14 % del gasto federal. En 1982 el precio de garantía del maíz, el arroz y el sorgo llegó a su mínimo histórico y el de los demás productos se ubicó en niveles inferiores a los registrados entre 1961 y 1966. En 1983 volvimos a requerir importaciones de maíz por más de un tercio del consumo nacional. Si analizamos

haberse esperado, con las primeras acciones operativas del SAM en 1980, puesto que tales acciones apenas incluyeron a 34 municipios de los 972 determinados por COPLAMAR como integrantes de zonas críticas, con una probable cobertura poblacional de sólo un millón de personas, frente a un total de casi 13.5 millones de habitantes de los municipios definidos como ‘críticos’.

¹⁷³ Lustig, Nora, “Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México”, en: *Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989, p. 110.

¹⁷⁴ Spalding, *op. cit.*, p. 329-330. “Si en 1979 la política de compras de maíz de la CONASUPO no mostraba un sesgo claro en favor de las áreas más prosperas (cuando los precios eran bajos), para 1981 dicho sesgo estaba claramente presente... El hecho que este recurso se dirigiera de modo desproporcionado a las regiones más prósperas, y no a los estados donde predominaba el campesinado marginado, sugiere que las acciones de la CONASUPO corrían en dirección opuesta a los objetivos formales del SAM”

comparativamente los resultados del estudio de Coplamar sobre alimentación referidos a 1975,¹⁷⁵ con los resultados de Nora Lustig, encontramos que las desigualdades de la distribución en el consumo de alimentos entre 1975 y principios de los ochenta no varió significativamente: la población de escasos recursos, principalmente del medio rural, siguió alejada de una dotación equitativa de alimentos, sobre todo de aquellos que pudieran ser considerados como parte de una dieta adecuada en las sociedades modernas (productos animales, frutas frescas, verduras, legumbres y aceites).

A manera de conclusión, se puede decir que en este periodo la política social, junto con todo el sector público federal, vivió la etapa de expansión más importante en toda la historia del país. Como hemos visto, todas las políticas sociales tuvieron crecimientos que duplicaron o, en algunos casos, triplicaron su cobertura y participación presupuestal. Este ensanchamiento estuvo nutrido en parte por la reorientación de algunas políticas (asistencia, educación, alimentación) y programas específicos hacia grupos y sectores sociales del medio rural y urbano que habían permanecido al margen de sus beneficios hasta principios de la década de los setenta; la vivienda y la seguridad social, en cambio, continuaron siendo una prerrogativa en ascenso de los trabajadores de la industria, de las burocracias federal y del DDF y de las clases medias de los centros urbanos. Con todo ello, se logró reducir en proporciones mínimas las desigualdades observadas entre la población de escasos recursos y la de medios y altos ingresos, y entre el campo y la ciudad. Además, continuaron persistiendo rezagos sociales de grandes proporciones, en algunos casos históricos, en todos los renglones del bienestar general.

Las condiciones sociales que dejan estos gobiernos, aun con sus avances, son muy frágiles para la mayoría de los mexicanos. A partir de 1983 el Estado iniciaría un proceso de contracción sobre una política social inacabada, cuyas consecuencias, en muchos casos, no han sido aún revertidas, no obstante la recuperación económica y presupuestal y de los nuevos programas que fueron introducidos durante el sexenio de Salinas de Gortari después de 1988.

E. 1983-1994: la política social de la liberalización y apertura económicas

Durante los dos gobiernos comprendidos en este periodo se puso en marcha un agresivo programa de reestructuración económica que buscaba transformar las bases de la estrategia de

¹⁷⁵ Vease: COPLAMAR, *op. cit.*, 1. Alimentación, pp. 92-99.

industrialización, considerando el agotamiento de la sustitución de importaciones como mecanismo central de fomento al crecimiento. Se pasó de un modelo de desarrollo industrial relativamente autárquico, proteccionista, a otro más abierto acorde a las tendencias de globalización creciente, tanto en el comercio como en los sistemas de financiamiento y producción. La reducción de las barreras arancelarias, la modificación a la ley de inversiones extranjeras, el ingreso al GATT (en 1986) y, finalmente, la firma del TLC (en 1994) y de otros convenios bilaterales de libre comercio, constituyen el núcleo del proyecto de integración económica desarrollado en este periodo. Con este nuevo modelo de crecimiento se pretendía colocar al sector exportador no petrolero, nacional y extranjero, como motor de la economía, para así aminorar nuestra dependencia de las divisas petroleras y de endeudamientos externos.

En los primeros cinco años, dado el deterioro económico observado (situación que se agravó por los sismos de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986), se aplicaron una serie de medidas para contener y reducir los problemas más evidentes de la crisis. Las prioridades fueron: renegociar la deuda externa y sus costos, reducir la inflación, estabilizar la moneda y aminorar el déficit público. Para resolver este último objetivo y coadyuvar a los demás, se instrumentó un severo ajuste al gasto público, se introdujeron reformas fiscales y se inició una campaña de venta de paraestatales. Los primeros resultados positivos más o menos estables, de este proyecto y su estrategia, comenzaron a observarse a partir de 1987, año en el que la economía empieza a crecer de manera moderada pero sostenida. Esta tendencia sería interrumpida a finales de 1994 cuando el país entró en una pendiente decreciente debido a una nueva crisis de endeudamiento.

Este marco económico nos permite distinguir dos subperiodos en el devenir de la política social en estos doce años de apertura y liberalización económicas. Estos dos momentos bien pueden corresponderse con las dos administraciones federales en cuestión. En la primera, la de Miguel de la Madrid, las políticas de bienestar sufrieron las peores consecuencias de la austeridad y el ajuste a las finanzas públicas. Los sectores sociales que resintieron con mayor severidad los impactos de estas medidas fueron, como ya lo habían sido hasta principios de los setenta, las empobrecidas comunidades del medio rural. Las aportaciones más importantes de este gobierno fueron la formalización de los derechos sociales a la salud y a la vivienda en 1983 y el intento por conformar los Sistemas Nacionales de Salud, Educación, Vivienda y Alimentación. Estos sistemas incluyeron dos proyectos paralelos: la reestructuración

administrativa de la intervención estatal (conocida como sectorización) y el inicio de varios procesos descentralizadores de las políticas sociales hacia el ámbito de los gobiernos locales.

Con márgenes de maniobra menos estrechos, Salinas de Gortari emprende una serie de reformas sociales con las que, por lo menos, se logra recuperar la importancia presupuestal del gasto en bienestar. El ensanchamiento del presupuesto social llegó a tal grado en este gobierno que a partir de 1991 se situó por encima de los niveles históricos en términos de su participación en el gasto total (29.8%) y, de 1993 en adelante, en relación al PIB (9.5%). La culminación de la descentralización educativa hacia los estados, la elevación a rango constitucional del derecho social a la instrucción secundaria, las reformas liberales de la seguridad social y de las instituciones de vivienda y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) constituyen los proyectos más importantes de este gobierno en materia de política social.

Cuadro 12. Gasto Público Federal por clasificación sectorial económica, 1983-1994. (% , 1980 = 100)

Año	Como proporción del PIB						Como proporción del gasto total					Tasas de crecimiento anual					
	Administrativo	Económico	Social	Deuda	Otros	Total	Administrativo	Económico	Social	Deuda	Otros	Administrativo	Económico	Social	Deuda	Otros	Total
1983	1.4	15.7	6.7	13.6	3.2	40.6	3.5	38.6	16.6	33.4	8.1	-15.3	-7.5	-29.8	-7.6	22.7	-10.8
1984	1.6	15.9	6.8	11.7	3.1	39.0	4.2	40.8	17.3	29.9	8.0	16.6	5.3	4.0	-10.8	-0.7	-0.3
1985	1.6	13.8	7.0	12.2	2.8	37.4	4.3	36.8	18.7	32.6	7.7	2.1	-11.3	6.1	7.2	-5.2	-1.7
1986	1.5	13.5	6.7	17.3	2.6	41.7	3.7	32.5	16.1	41.6	6.3	-8.9	-5.4	-7.7	36.8	-12.7	7.2
1987	1.4	12.7	6.3	20.7	2.6	43.7	3.2	29.1	14.3	47.4	6.2	-7.8	-4.3	-4.9	21.6	4.5	6.8
1988	1.4	11.5	6.1	17.7	3.1	39.8	3.6	28.9	15.4	44.4	7.8	6.1	-8.5	-0.8	-13.6	17.3	-7.8
1989	1.5	9.7	6.2	13.1	2.8	33.4	4.6	29.0	18.7	39.2	8.6	9.4	-12.9	4.9	-23.5	-4.3	-13.4
1990	1.3	9.3	6.5	9.8	3.0	29.9	4.4	30.9	21.9	32.7	10.3	-9.4	-0.1	9.8	-21.8	11.0	-6.2
1991	1.6	7.9	7.7	5.6	3.1	25.9	6.2	30.4	29.8	21.5	12.0	25.7	-11.8	22.1	-41.0	7.3	-10.3
1992	1.6	7.3	8.6	4.2	3.3	25.0	6.3	29.2	34.6	16.9	13.0	-0.3	-4.9	15.1	-22.1	7.3	-0.9
1993	1.8	7.1	9.5	3.1	3.3	24.9	7.1	28.6	38.2	12.6	13.4	13.8	-1.7	10.8	-25.3	3.4	0.3
1994	2.2	7.5	10.3	2.8	3.3	26.0	8.4	28.7	39.5	10.7	12.8	27.5	8.6	11.8	-2.7	-8.5	2.7
83-88	1.5	13.8	6.6	15.5	2.9	40.4	3.7	34.4	16.4	38.2	7.4	-1.2	-5.3	-5.5	5.6	4.3	-1.1
89-94	1.7	8.1	8.2	6.4	3.1	27.5	6.2	29.5	30.4	22.3	11.7	11.1	-3.8	12.4	-22.7	2.7	-4.6

Fuentes: Anexos 2 y 2a de este capítulo.

Sin duda, durante el gobierno de Salinas de Gortari la situación mejoró en muchos aspectos con relación a la etapa crítica del sexenio anterior; no obstante, la mejoría también en muchos sentidos no fue suficiente para recuperar los niveles anteriores a la crisis de 1982. Un ejemplo sobresaliente: el PIB per cápita de 1994 siguió siendo inferior en 9% al alcanzado en 1981. En estudios recientes se afirma que durante todo este periodo el salario real continuó cayendo, el empleo no se recuperó con la rapidez necesaria para absorber la demanda de trabajo y el ingreso se reconcentró en los estratos sociales tradicionalmente privilegiados (es

en el corto plazo, como son la austeridad y el estancamiento, el país enfrentó otros problemas que dificultaron avanzar en la recuperación: los sismos que devastaron la ciudad de México en 1985 y en 1986 la caída de los precios internacionales del petróleo, nuestra principal fuente de financiamiento externo. Fue hasta 1987, después de varios ensayos propuestos en dos programas económicos (el Programa Inmediato de Recuperación Económica en 1983 y Programa de Aliento y Crecimiento en 1986), a la firma de un nuevo acuerdo con el FMI en 1986 y un pacto social entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial (el Pacto de Solidaridad Económica en 1987), cuando la producción inicia una moderada ruta ascendente.

En el balance general, el sexenio de Miguel de la Madrid arroja un crecimiento anual promedio del PIB prácticamente nulo (0.22%). Si bien las políticas de ajuste, cambio estructural y apertura comercial implementadas lograron avances importantes, al finalizar el periodo de gobierno aún existían saldos negativos en muchos indicadores económicos. Los esfuerzos para amortiguar el problema de la deuda externa, aumentar las exportaciones manufactureras, racionalizar las importaciones, reducir el gasto público, mejorar la recaudación fiscal, entre otros, no impidieron que el país se convirtiera en exportador neto de capital ni posibilitaron un crecimiento que permitiera resarcir las pérdidas de los años críticos. En términos per cápita el producto decreció a un ritmo promedio de -1.7% anual y el costo de la deuda continuó aumentando al grado que en 1987 superó (47.4%) al presupuesto disponible para todas las actividades de la federación (46.4%), tanto del sector central como del paraestatal. Además de sus efectos sobre el desempleo, el costo social de la estrategia económica (y sus resultados) se tradujo en el deterioro del salario real en casi un 50% del registrado en 1980.¹⁷⁸ Del mismo modo que se convenció a la comunidad financiera internacional que era necesario “crecer para pagar”, a los trabajadores se les obligó a someterse a la idea de “crecer primero para después distribuir”.

Por otra parte, la política de ajuste a las finanzas públicas, además de dañar la economía popular con la liberalización de precios y tarifas de muchos bienes y servicios producidos por el sector público, trajo consigo una serie de recortes que afectaron especialmente los recursos destinados al bienestar social. A pesar que se insistió en todos los documentos oficiales que

¹⁷⁸ Guillén Romo, Héctor, *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, Era, México, 1990, pp. 170-171.

la austeridad no afectaría los renglones sociales del presupuesto, en el primer año de gobierno se eliminaron los programas de combate a la pobreza (sólo se conservaron los programa que el IMSS y la CONASUPO tenían con COPLAMAR) y el gasto social descendió 15% por encima de la caída general del gasto programable, es decir, 30%. Los gastos de bienestar que sufrieron la mayor contracción en ese año fueron: educación (30%), salud (21%, particularmente la SSA con 30%), desarrollo regional (56%) y desarrollo urbano (40%). El esfuerzo de contención de la caída del gasto social que tuvo lugar en los años siguientes logró frenar el decremento en algunos casos; sin embargo, el daño ya estaba hecho. Con todas sus oscilaciones intermedias, al finalizar el sexenio el presupuesto social de la federación llegó a representar sólo un 67% del ejercido en 1982: el educativo 71%, el de salud y laboral 77% (el ISSSTE 62%, el IMSS y la SSA 77%), el de desarrollo regional 23%, el de desarrollo urbano 61%, el programa social de abasto 91% y el de la CONASUPO 76%.

Resulta paradójico que con toda esta pérdida de recursos sociales, el presidente De la Madrid haya enviado en 1983 dos iniciativas de reforma al artículo 4º constitucional, en las que se estableció que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”.¹⁷⁹ En el marco del Estado social, estos compromisos públicos vinieron a sumarse al conjunto de derechos sociales que se fueron agregando a la Constitución desde 1917. A saber, los derechos a la educación primaria en 1934, a la seguridad social en 1974 y al trabajo en 1978. Para 1988 estos enunciados constitucionales seguían siendo letra muerta para muchos mexicanos, incluso, dado el deterioro económico de este sexenio, cabe suponer que sus condiciones de vida se agravaron de manera generalizada.

En el ámbito de cada una de las políticas sociales, como veremos a continuación, los recortes presupuestales tuvieron significados distintos. En los casos menos extremos se tradujeron en la desaceleración de sus ritmos de expansión y pérdidas en la calidad de sus servicios; en otro nivel de afectación, hubo políticas y programas que tuvieron retrocesos importantes y, en el extremo, algunas experimentaron su desaparición. En el único caso en el que se reportó una tendencia ascendente significativa fue en la política de vivienda, pero al igual que en las demás quienes continuaron siendo desatendidos o sufrieron los mayores costos del ajuste fueron nuevamente los pobres del medio rural.

¹⁷⁹ DOF, 3 y 7 de febrero de 1983, respectivamente.

La lucha contra la pobreza rural: una alternativa en extinción

En 1983, con el ajuste al financiamiento social desaparecen de los presupuestos, sin mediar alguna resistencia, la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza rural que se habían desarrollado durante el periodo anterior. Los únicos sobrevivientes de esta debacle fueron las instituciones y fideicomisos que tenían misiones con grupos específicos (como el INI, la CONAZA, el FIDEPAL, entre otros) y los programas IMSS-COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR. En términos aproximados, considerando la diferencia entre lo que subsistió y desapareció, la pérdida de recursos en ese año para la atención del campo se situó alrededor del 66% de los gastos totales de COPLAMAR, del 32% acumulado de los recursos asignados al desarrollo rural en 1981 y del 56.6% de los ejercidos en desarrollo regional en 1982. Adicionalmente, durante este gobierno el IMSS-COPLAMAR continuó reduciendo sensiblemente el acceso a la atención médica en el campo.¹⁸⁰ Por ejemplo, su presupuesto en 1985 fue inferior en 35% al que tenía asignado en 1981, sus unidades de hospitalización generales decrecieron de 72 a 51 y las consultas externas cayeron 32% entre 1983 y 1988; a partir de 1985 el número de clínicas “permaneció constante... En consecuencia, se estancó el número de beneficiarios, estimado en cerca de 14 millones en 1985, aunque estos servicios de salud gratuitos no habían llegado a cerca de 45% de los pobres rurales”.¹⁸¹

Salud y asistencia social

No existe evidencia que demuestre que en las ciudades los servicios de salud a población abierta disminuyeran, con excepción del estancamiento en el número de trabajadores y en la caída de las unidades de hospitalización generales (de 29 a 10 entre 1982 y 1988) financiadas por el DDF. En el caso de la SSA, transformada en la Secretaría de Salud (SS) en 1985 a raíz de la reforma constitucional comentada, incluso continuaron aumentando a tasas importantes algunos indicadores de prestación como el número de servidores públicos (65%

¹⁸⁰ “En casos concretos se tienen testimonios de que la política del sector [salud] ha desprotegido en algunos periodos a grupos vulnerables, por ejemplo los atendidos en el programa IMSS-COPLAMAR, como consecuencia de la desarticulación provocada por la descentralización de los servicios y la reducción de los presupuestos del programa”. Carrasco, Rosalba y Enrique Provencio, “La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias”, en: *Investigación Económica* 184, abril-junio de 1988, p. 105.

¹⁸¹ Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini, “México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta”, en: Lustig, Nora (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, FCE, El Trimestre Económico 86, México, 1997, p. 395.

entre 1982 y 1988), de unidades de hospitalización generales (31%) y de especialidad (62%), de consultas externas (78%), entre otros. Los servicios asistenciales del DIF también crecieron considerablemente al pasar de una población atendida de 4.3 millones en 1982 a 7.9 millones en 1988.

Brachet y Sherraden aportan dos elementos que pueden explicar el comportamiento contradictorio de la caída del gasto y el incremento en la cobertura de estos servicios: “es posible que la austeridad haya forzado al sector salud a utilizar sus recursos más eficientemente (como lo declaran las autoridades de salud). El crecimiento de los servicios primarios de salud, el mejor uso de los recursos, las mejoras en la coordinación, la mayor participación de la comunidad y el creciente compromiso de los gobiernos estatales pueden haber contrarrestado el impacto negativo de las reducciones presupuestales en el sector... [Y] parte de la reducción en los gastos de salud refleja de hecho los ahorros en los ingresos de los trabajadores del sector salud, alcanzados a través de la aguda reducción de los salarios reales a lo largo de la década. Entonces es posible que sucedan ambas cosas: menos gasto y más servicios”.¹⁸² Cabe agregar que la pérdida de recursos de la SS afectó en mayor proporción a los servicios de salud preventiva, que redujeron su participación en el presupuesto de esa dependencia de 13.9 a 4.6% entre 1983 y 1988.¹⁸³

Para Miguel de la Madrid una de las alternativas viables para ampliar la cobertura de la sanidad a la población abierta consistió en buscar una mayor participación de los gobiernos estatales en lo que se conoció como el Sistema Nacional de Salud (SNS). La puesta en marcha de esta iniciativa comenzó con la reforma al artículo 4º constitucional en 1983, cuando se formalizó, junto con el derecho social a la salud, que: “La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general...”.¹⁸⁴ Con la promulgación de la Ley General de Salud en 1984 se reglamentan las bases de un incipiente proceso de descentralización con el que se proponía puntualizar y/o redistribuir competencias y crear sistemas estatales de salud (SESA), sistemas locales de salud (SILOS) y, en caso que las autoridades de los estados lo consideren oportuno, sistemas municipales de salud. En el

¹⁸² Brachet-Márquez y Sherraden, *op. cit.*, p. 352-353.

¹⁸³ Carrasco y Provencio, *op. cit.*, p. 107, cuadro 5.

¹⁸⁴ DOF, 3 de febrero de 1983.

SESA las administraciones locales tendrían la capacidad de decisión para planear, organizar y desarrollar las actividades del sector dentro de su territorio. Para concretar los recursos materiales y humanos a transferir, en ese mismo año, a través de un nuevo decreto, “se determina la descentralización a los gobiernos estatales de los servicios de salud de la SSA y los del programa IMSS-COPLAMAR... [Con todo ello,] se trata de lograr un programa de salud integral, donde entren los servicios preventivos, curativos y la atención ambulatoria en una administración unificada”.¹⁸⁵

En este marco, como lo explica Almada Bay, se crea “una división del trabajo más nítida: la asistencia social articulada en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los servicios de salud a población abierta normados por la SSA y prestados por los gobiernos locales; la seguridad social repartida entre el IMSS y el ISSSTE; el control de la contaminación atmosférica ubicado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el monitoreo de la salud laboral en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)”.¹⁸⁶ En relación a la descentralización, como lo refieren dos estudios, los esfuerzos de esta administración se redujeron a la firma de 14 convenios con las entidades federativas que mostraban mayor desarrollo socioeconómico.¹⁸⁷

Este proceso fue interrumpido en 1987 “debido en parte a las quejas de los beneficiarios y del personal por el deterioro de la calidad de los servicios que administraban los gobiernos estatales”,¹⁸⁸ y sólo recientemente ha podido ser concretado con un número mayor de gobiernos, hasta completar a las 31 entidades federativas en 1998. Independientemente que la descentralización de la salud haya tardado en madurar más de 13 años y que pudiera tener efectos positivos sobre la organización de los recursos en el territorio y el conocimiento de la

¹⁸⁵ Jeannetti Dávila, Elena, “Descentralización de los servicios de salud”, en: Torres, Blanca, *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986, p. 183.

¹⁸⁶ Almada Bay, Ignacio, “Comentarios a la ponencia de Elena Jeannetti”, en: *Ídem*, pp. 197.

¹⁸⁷ González Block, M.A., en: *Ídem*, pp. 199-203; y, Cardoso, Myriam, “El caso de salud”, en Cardoso, M., Sergio Martínez y Pedro Moreno, *Recomendaciones para la reforma de los mecanismos e instrumentos de coordinación y concertación y de las políticas descentralizadoras en el contexto de las relaciones intergubernamentales en México*, Fundación Nexos, México, 1995, mimeo. Esta última autora resume de la siguiente forma las características de estas entidades: “son estados en general más pequeños que los no descentralizados pero su territorio está doblemente poblado, teniendo menos problemas de población dispersa y mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente más productivos, lo que se traduce en mejores niveles de educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Es de esperar por lo tanto, que la situación de salud de sus poblaciones sea mejor aún antes de implantarse el proceso descentralizador” (p. 41).

¹⁸⁸ Friedmann y otros, *op. cit.*, pp. 394-395.

problemática en sus particularidades regionales, existen una serie de interrogantes que desde su origen planteaba la reforma. Almada Bay identifica dos riesgos en torno a la descentralización emprendida en esta época: una posible desvinculación entre la esfera normativa, de concepción y evaluación en poder de la SS y la ejecución de las decisiones en manos de los gobiernos estatales; y, las debilidades estructurales que padecían (y en algunos casos, continúan padeciendo) estos últimos gobiernos.¹⁸⁹ No obstante estos peligros, siguiendo con la opinión de este autor, la descentralización resulta una alternativa viable en la medida que puede modificar la concepción “del modelo de atención médica”, al pasar del “hospital especializado urbano” a otro “de pequeñas y medianas dimensiones, que sugiere la economía de escala, que recomienda la interacción óptima de los usuarios y de los prestadores de los servicios, que exige la integridad de los pacientes y la seguridad de los trabajadores de la salud”.¹⁹⁰

Seguridad social

Al igual que la SS, las cifras de provisión y cobertura de los sistemas de seguridad social continuaron creciendo a pesar de las dificultades económicas que enfrentaron en este sexenio. En el caso del IMSS una parte del deterioro financiero pudo ser amortiguado por “los aumentos en las contribuciones de los empleadores. En el periodo de 10 años que va de 1978 a 1988, el aporte gubernamental al presupuesto del IMSS cayó de 17% a sólo 6%. La cuota de los empleadores creció de 62 a 72% y la de los empleados se mantuvo estable en 21%”.¹⁹¹ Con los recursos a su disposición, este instituto acrecentó en 30% el número de derechohabientes entre 1982 y 1988, construyó 16 nuevos hospitales de especialidad y 75 generales, contrató a un 21% más de trabajadores y ofreció un 27% de consultas externas adicionales y un 13.5% más de servicios auxiliares de diagnóstico.

¹⁸⁹ Almada Bay, *op. cit.*, p. 199. Entre las debilidades estructurales de los gobiernos estatales en este momento destaca la erosión de sus finanzas como consecuencia de la creciente centralización de las actividades públicas en manos de la federación. En 1983 las entidades federativas participaron de sólo el 8.8% del gasto público nacional, los municipios del 1.5% y la federación consumió el restante 89.6%. En ese mismo año también inicia, mediante otra reforma constitucional al artículo 115, un proceso de descentralización en favor de los municipios, lo que vino a restarle recursos y funciones a los estados. Vease: Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coord.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, COLEF-Fundación Ebert, México, 1995; y, Saucedo Sánchez, José A., *Hacia el federalismo fiscal*, INAP, México, 1997.

¹⁹⁰ *Ídem*, pp. 196 y 199.

¹⁹¹ *Ídem*, pp. 349-351.

Los datos de la cobertura del IMSS son particularmente importantes en la medida que reflejan el descenso en el crecimiento del empleo formal no público en las ciudades y la pérdida absoluta de puestos de trabajo en el campo. A este respecto podemos comentar que el número de nuevos asegurados (sin contar familiares y pensionados) en el régimen obligatorio disminuyó de 58 a 25% entre la administración anterior y ésta, lo que se tradujo en una expansión relativa de casi la mitad (de 65.5 a 34%) de los derechohabientes totales urbanos que habían sido registrados en los mismos periodos y en una caída de los beneficiarios rurales en más de un 8% a la cantidad existente en 1982. Estos últimos resultados, y el apreciable sostenimiento de sus tendencias durante el gobierno siguiente, demuestran el fracaso del Estado mexicano en su intento por garantizar el derecho a la seguridad social a los habitantes del campo, que han visto disminuir su volumen desde entonces en 544 mil personas, al pasar de 2.2 millones de derechohabientes en 1982 a 2 en 1988 y a 1.6 en 1994.

Cuadro 13. Derechohabientes de las dos principales instituciones de seguridad social, 1983-1994.

Año	Derechohabientes del IMSS (miles)						Derechohabientes del ISSSTE (miles)				Derechohabientes en el país			
	Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Ámbito (%)		Total	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares	Total (miles)	% de la pob.nal.	Ámbito (%)	
					Urbano	Rural							Urbano	Rural
1983	26977	7059	18937	981	91.9	8.1	5611	1651	3813	148	32588	46.0	93.3	6.7
1984	29388	7630	20484	1274	92.5	7.5	6081	1828	4088	165	35469	49.1	93.8	6.2
1985	31529	8132	21964	1433	93.1	6.9	6448	1857	4402	188	37977	51.5	94.2	5.8
1986	31062	7986	21530	1546	92.9	7.1	6957	2004	4743	210	38019	50.6	94.2	5.8
1987	34336	8757	23915	1664	93.4	6.6	7357	2095	5003	258	41693	54.4	94.6	5.4
1988	35066	8917	24313	1836	94.2	5.8	7415	2098	5006	311	42481	54.4	95.2	4.8
1989	37213	9926	25335	1952	94.6	5.4	7845	2097	5398	349	45058	56.5	95.5	4.5
1990	38575	10764	25674	2137	94.6	5.4	8302	2012	5910	380	46877	57.7	95.5	4.5
1991	38953	11333	25392	2228	94.8	5.2	8507	2019	6079	409	47460	55.7	95.8	4.2
1992	37465	11369	23755	2341	95.6	4.4	8643	2046	6162	435	46108	53.1	96.4	3.6
1993	36737	11317	22884	2536	95.4	4.6	8919	2107	6347	465	45656	51.6	96.3	3.7
1994	36478	11481	22346	2651	95.4	4.6	9042	2132	6400	510	45520	50.6	96.3	3.7

Fuente: Elaboración propia con información de: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.

Las cifras del ISSSTE son muy similares a las del IMSS. Sus beneficiarios crecieron 35% durante estos seis años, el personal se incrementó 21.5% y se practicaron un 32% y un 21% más de consultas externas y servicios de diagnóstico. Los demás institutos de seguridad social (de PEMEX y de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina) también participaron de alguna forma de este peculiar —por darse en condiciones de austeridad— horizonte ascendente. Con el comportamiento de los indicadores demográficos y de cobertura, al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid la población inscrita en las dos instituciones de mayor importancia llegó a representar a más de la mitad (54.3%: 44.8% del IMSS y 9.5% del

ISSSTE) de la población nacional,¹⁹² aunque, como se afirma en un estudio, es probable que se haya deteriorado la calidad de sus servicios tomando en cuenta que el aumento de los asegurados fue mayor al crecimiento de los recursos físicos y humanos y que un mayor número de derechohabientes, que antes se atendían en el sector privado, hubiera optado por estas instituciones debido a la reducción de sus ingresos reales.¹⁹³

Para la política de salud en su conjunto, la combinación de los esfuerzos gubernamentales y de sus positivos resultados, tanto en el ámbito de la SS como en el de la seguridad social, contribuyeron a reducir en alguna proporción los términos de las desigualdades entre las poblaciones atendidas por cada uno de los dos subsistemas. Por un lado, la proporción de no asegurados bajó en 7.8% entre 1982 y 1988 y, por el otro, algunos indicadores de prestación de los servicios asistenciales aumentaron con mayor rapidez. Con este doble efecto, las inequidades en la distribución de recursos y servicios en contra de la población que formalmente debe atender la asistencia (aproximadamente el 45% de los habitantes del país en 1988) se reducen en proporciones importantes en, por ejemplo, recursos humanos, consultas externas y unidades de hospitalización; incluso, en el caso de las unidades de hospitalización de especialidad para población abierta, su número (58) superó en 1988 a las que se encontraban en posesión de los institutos de la seguridad social (51).

Los beneficios de estos logros, sin embargo, no alcanzaron a toda la población; es más, contribuyeron a ahondar las diferencias entre las ciudades y el campo. Como ya hemos visto, en este gobierno hubo una contracción sensible de los recursos asistenciales orientados al ámbito rural que redundaron en pérdidas para sus servicios de salud. Entre 1982 y 1988 la aportación del IMSS-COPLAMAR a la salud asistencial se redujo de 27.8 a 13.9% en consultas externas y de 11.9 a 8.6% en relación al personal disponible. Las transferencias federales a este programa también disminuyeron de 13.7 a 11.5% como porcentaje de los gastos de la SS. La desigualdad en la distribución de estos recursos resulta evidente si consideramos que el IMSS-COPLAMAR tiene la responsabilidad de atender al 33% de la

¹⁹² De acuerdo con el estudio de: Rodríguez Hernández, Francisco, "Desigualdad regional y distribución de los recursos para la atención de la salud en México", en: Bejar y Hernández, *op. cit.*, p. 307, cuadro 3, si incluimos la aportación de los institutos de PEMEX, de la Defensa Nacional y de la Marina a la seguridad social, el porcentaje de cobertura se eleva a casi el 60% de la población nacional.

¹⁹³ Friedmann y otros, *op. cit.*, pp. 391-394.

población que no cuenta con el amparo de la seguridad social.¹⁹⁴

En la perspectiva de sus impactos globales, el intento por rediseñar la política de salud en esta administración no hace más que ratificar las orientaciones generales de la política vigente hasta principios de la década de los setenta: se refuerza su perfil urbano y se pone mayor atención a los servicios médicos curativos que a los de prevención. La seguridad social como una alternativa para la universalización de la salud y de otros beneficios de protección social comienza a exhibir barreras infranqueables al acceso de los campesinos y dentro de las ciudades también empieza a levantar sus fronteras al encontrar límites al crecimiento de los empleos formales. La descentralización de la salud asistencial a los estados, entendida en este momento como un proceso experimental e inacabado, incorpora nuevas incertidumbres en cuanto a su efectividad como vehículo de equidad y mejoramiento de los niveles de bienestar de la población más necesitada, principalmente del medio rural.

Educación

El comportamiento y los resultados de la política educativa siguen, en sus trazos generales, las pautas observadas por la política de salud. En primer lugar, el recorte del presupuesto no impidió que los servicios educativos crecieran, aunque a tasas modestas respecto de las registradas en el periodo anterior; en segundo término, no obstante que los resultados reflejan la continuidad de avances en casi todos los renglones, persisten las desigualdades y los rezagos históricos; y finalmente, también se decidió en este gobierno iniciar un proceso de descentralización de la política educativa como una forma de hacer frente a las dificultades financieras y a las ineficiencias producto del centralismo, la lucha de intereses y la burocratización del sistema federal.

La reforma educativa emprendida por Miguel de la Madrid tuvo como una línea de trabajo prioritaria la redistribución de responsabilidades entre los gobiernos federal y estatales para ayudar a racionalizar la asignación de recursos, a diversificar y ampliar las fuentes de financiamiento, a mejorar los resultados y a homogeneizar los contenidos. Este proyecto tuvo como base los trabajos previos que había iniciado la SEP en 1979 en materia de desconcentración administrativa mediante la creación y desarrollo de delegaciones generales en cada entidad federativa, las cuales en 1982 ya "operaban totalmente los servicios de

¹⁹⁴ Rodríguez Hernández, *op. cit.*, p. 307.

educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria (general, técnica y telesecundaria), normal y adultos".¹⁹⁵ Con esta plataforma de despegue, la federación propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de otros decretos que aparecieron en 1983 y 1984, la bases para descentralizar al sector.

En su formulación, la descentralización era entendida como un proceso gradual, negociado con cada uno de los gobiernos estatales, que buscaba la integración de los servicios educativos de todo tipo, con excepción de la educación media superior y superior, en un sólo órgano de coordinación local. Con ello se pretendía que el encargado de esta dependencia, que sería nombrado conjuntamente por la SEP y el gobierno estatal en cuestión, tuviera las facultadas para administrar y coordinar los servicios que hasta ese momento venían siendo prestados de manera independiente por la federación y los estados. El logro de este propósito significaba incorporar en administraciones territoriales únicas alrededor de 19 millones de estudiantes y a cerca de 600 mil profesores registrados en 1983, de los cuales aproximadamente el 24 y 23 %, respectivamente, pertenecían a sistemas estatales.

Dentro de la nueva estructura de responsabilidades, la SEP retenía sus funciones normativas, de control, evaluación y supervisión, así como su capacidad interventora en la orientación y contenidos de los planes y programas de estudio y, a cambio de los acuerdos, los estados tendrían la posibilidad de influir en las decisiones al participar tanto en la designación del funcionario responsable de los servicios coordinados como en la definición de prioridades dentro de las negociaciones anuales derivadas de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).¹⁹⁶ Además, mediante la integración de un Consejo Estatal de Educación Pública, realizarían labores de vigilancia, estudio y formulación de recomendaciones para avanzar en la descentralización.

Considerando las diferencias en las condiciones laborales de los maestros entre los sistemas federal y estatales y como una forma de evitar las resistencias del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SNTE), la reforma consideró oportuno no modificar sus respectivos regímenes jurídicos y administrativos, de tal suerte que se mantienen

¹⁹⁵ De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación" en: Torres, Blanca, *op. cit.*, p. 163.

¹⁹⁶ Los CUD formalmente sustituyen a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) implementados a partir de 1979 por el gobierno de López Portillo. En estos convenios, a través de negociaciones anuales entre cada uno de los gobiernos estatales y las dependencias federales, se acuerdan las prioridades y los montos de inversión a ejercer durante el año de su vigencia.

sin cambios las relaciones laborales, los derechos individuales y colectivos, las normas de funcionamiento y la propiedad de los inmuebles. Dado el alcance posible de este proceso, Yolanda de los Reyes concluye que: “a) los servicios educativos federales no se transfieren a los gobiernos de los estados, ni se modifican las disposiciones legales en materia educativa; b) continúan ambos sistemas, regidos cada uno por sus mismas disposiciones jurídicas y administrativas; c) los sistemas educativos se coordinan y seguirán funcionando en paralelo, esto es, no se fusionan ni se convierten en un sólo sistema; d) el personal, los recursos materiales y los financieros siguen siendo federales, sólo se otorgan en ‘administración’ a los estados; e) el titular de los servicios coordinados es nombrado por ambas partes y por lo mismo tiene que rendir cuentas a los dos, y f) no queda claramente expresado qué tipo de órgano es la dirección de servicios coordinados, ya que mantiene un carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto disposiciones federales como estatales”.¹⁹⁷

Debido a sus limitaciones, varios analistas coinciden en señalar que esta reforma no logró propiciar una verdadera descentralización, remitiéndose sólo a profundizar en las medidas de desconcentración administrativa iniciadas en el sexenio anterior.¹⁹⁸ No obstante, como lo afirma Alberto Arnaut, este proceso de desconcentración generó cambios que provocaron la “descentralización política” de la SEP y el SNTE al situar en el ámbito estatal una parte importante de las decisiones, trámites y gestiones, y abrir en las regiones espacios para la intervención de nuevos actores: delegados federales y gobiernos locales, principalmente.¹⁹⁹

Sobre esta base y después de sortear las resistencias de algunos gobernadores y la oposición del sindicato, comenzaron a concretarse los acuerdos para la creación de las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en cada estado. Fue en 1987 cuando se logró completar la transferencia de los servicios educativos a todas las entidades del país, con excepción del D.F. y del estado de México que continuaron dentro del régimen jurídico y administrativo anterior.²⁰⁰ Tomando como punto de partida estos avances,

¹⁹⁷ *Ídem*, p. 168.

¹⁹⁸ Ver: Arnaut, Alberto, “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”; y, Pardo, María del Carmen, “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, ambos en: Pardo, M. del C. (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999.

¹⁹⁹ Arnaut, A., *op. cit.*, pp. 77-79.

²⁰⁰ Martínez Assad, Carlos y Alicia Zicardi, “Propuestas de descentralización del Estado mexicano”, en: Bazdresch, Carlos, y otros (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988*,

el gobierno siguiente emprendió un nuevo programa de modernización educativa que culminó con la descentralización de los servicios de educación básica y normal a los 31 gobiernos estatales en 1993.

En términos generales, el desempeño de la política educativa durante este subperiodo muestra un descenso pronunciado en las tasas de crecimiento que se habían registrado durante la administración anterior. La matrícula general, el número de profesores y la construcción de escuelas aumentaron sólo 12, 30 y 33 %, respectivamente, entre 1982 y 1988, contra la expansión del 46, 67 y 59 %, en el mismo orden, observada entre 1976 y 1982. Esta desaceleración en los ritmos de expansión afectó diferencialmente a cada uno de los niveles educativos. Los menos perjudicados fueron la educación preescolar, la profesional técnica de nivel medio y el bachillerato que continuaron ampliándose acentuadamente con tasas de entre 7 y 10 % promedio anual entre 1982 y 1988 en escuelas y profesores y del 5 al 8 % en alumnos. Los demás niveles de la enseñanza manifiestan diferentes grados de afectación que conviene analizar de manera separada.

En el caso de la primaria, producto de la baja en la tasa de natalidad, la matrícula comienza a descender a partir del ciclo escolar 1984-1985, alcanzando el 98 % de atención a la demanda de quienes solicitaron inscripción. Derivado de esta situación, el número de escuelas y maestros se incrementa en tan sólo 4.4 y 16 %, respectivamente, durante todo el sexenio. Como consecuencia del descenso en la matrícula de primaria, las escuelas normalistas dedicadas a capacitar a los profesores del nivel básico experimentan fuertes contracciones en todas las variables: el número de planteles cae -14 %, el de maestros -30 % y el de alumnos -60 %. En estos dos casos, es razonable pensar que el nivel de provisión de los servicios debe ajustarse ante una contracción de la demanda; sin embargo, como veremos, los esfuerzos de racionalización de la oferta pública no fueron acompañados de estrategias igualmente firmes que ayudaran a mejorar los indicadores de calidad y eficiencia de la enseñanza y a reducir sus rezagos históricos.

Aunque en la secundaria los efectos de la crisis no fueron extremosos, también se observa una declinación de los ritmos de expansión que se traduce en una reducción del -3.6 % en su capacidad de cobertura, al pasar de una atención a la demanda de 86.8 a 83.2 % entre los ciclos 1981-1982 y 1988-1989. Donde más se resintieron las consecuencias de la contracción

financiera fue en la provisión de servicios de capacitación para el trabajo y en la educación superior. En el primer caso la matrícula y los profesores crecieron por debajo del 2% anual promedio en esta administración; en el segundo, la desaceleración colocó sus tasas de incremento entre la mitad y un tercio de los ritmos observados en el sexenio anterior, lo que provocó una abrupta caída en la atención a la demanda de casi 31 puntos porcentuales entre los ciclos 1980-1981 y 1988-1989, situando la cobertura de las universidades en este último ciclo en tan sólo un poco más de la mitad (57%) de su población potencial, es decir, de los egresados del bachillerato.

En el caso de la educación superior, el comportamiento de estos indicadores, como lo explican Muñoz y Suárez, obedecen a un conjunto de medidas que perfilan un cambio en la concepción del Estado respecto del lugar y el rol de la universidad pública en los contextos social y económico y en el marco de la enseñanza de nivel superior en el país. En primer lugar, ante el previsible deterioro de la actividad económica y, por consiguiente, de la oferta de empleo privado y público, era inadmisibles la “masificación” de las universidades a costa de la calidad; “a fin de cuentas, controlar la expansión educativa de este nivel tenía también el propósito de reducir presiones al mercado laboral y abaratar el costo de la mano de obra”. En segundo término, se decidió “auspiciar el desarrollo de proyectos e intereses educativos del sector empresarial. Para el gobierno la participación de la iniciativa privada contribuía a descargar en la sociedad parte del gasto educativo, pero también a impulsar instituciones de prestigio y calidad que sirvieran de modelo para instigar la competencia entre las de carácter público”. Como consecuencia, se “tuvo que aminorar el papel del sistema educativo como instrumento para captar y cooptar a los grandes núcleos de las clases medias y promover su bienestar”.²⁰¹

A grandes rasgos, los resultados de la política educativa derivada de la crisis económica ilustran la incapacidad del Estado para continuar proporcionando opciones de aprendizaje a un sector de la población que, como era de esperar, se acrecienta con el cambio en la estructura de edades. Sin excepciones, todos los niveles superiores a la primaria registraron, en diferentes grados, pérdidas en la capacidad de cobertura de sus poblaciones potenciales. Desde el punto de vista de su funcionamiento, el sistema educativo continúa presentando serias

²⁰¹ Muñoz y Suárez, *op. cit.*, pp. 351-353.

deficiencias en, por ejemplo, la deserción, la reprobación y la eficiencia terminal,²⁰² lo que redundaría en desperdicio de recursos y en el sostenimiento de límites (algunos derivados del ámbito escolar y otros del socioeconómico) que impiden a los alumnos culminar sus estudios y avanzar en el aprendizaje.

La combinación de estos factores y el bajo desempeño de otros servicios específicos (como los programas especiales de alfabetización y de educación para adultos) contribuyeron a frenar los avances o a sostener los rezagos que se venían reportando desde principios de los sesenta, como en el ascenso en el promedio de escolaridad y la reducción en el número de analfabetas. Analizando el primer indicador se observa un descenso en el crecimiento de la escolaridad de los mayores de 15 años, el cual pasa de 0.14 años de aumento medio anual durante el sexenio anterior a 0.095 años en éste, colocando el promedio de escolaridad de esta población en 6.25 años en 1988. Con relación al analfabetismo, si bien siguió descendiendo como proporción de los mayores de 15 años (de 17 a 12.4% entre 1980 y 1990), en términos absolutos su volumen se mantuvo por encima de los 6.1 millones de personas en 1990, con una disminución de apenas 5% de los que había diez años atrás y de 8% de los que existían treinta años antes. Con la desagregación de este indicador por sexo y ubicación rural/urbana se puede afirmar que el analfabetismo en 1990 mantuvo los términos de desigualdad heredados al confirmarse que es más un problema de mujeres (15% con relación a su subconjunto) que de hombres (9.7%) y del campo (25.4%) que de la ciudad (7.8%). A todos estos elementos habría que agregar las inequidades regionales que persisten en todos los indicadores de calidad y cantidad entre los estados del sureste y los del centro y norte del país y entre las ciudades y las poblaciones rurales e indígenas.²⁰³

Quizá dentro de los logros más importantes de la educación pública en los ochenta se encuentran el notable descenso en el número de niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela (de 4.7 a 2.5 millones) y el incremento en la cantidad y la proporción de mayores de 15 años con estudios post-primarios (de 9.9 a 21 millones, es decir el 42.5% de su grupo en 1990); sin embargo, cabe hacer notar que en el primer caso su volumen y valor relativo aún siguen siendo

²⁰² La eficiencia terminal durante el ciclo 1987-1988 fue de 54.8% para la primaria, de 74.5% para la secundaria, de 40.2% para la enseñanza profesional técnica de nivel medio y de 56.5% para el bachillerato.

²⁰³ Véase: Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987, pp. 40-55; y, Ramírez Bonillas, Juan José, *Población y políticas sociales en Japón y México, 1870-1990*, COLMEX, México, 1996, pp. 104-114.

importantes (15% respecto de los que asisten a la escuela) y, dentro del segundo grupo de edad, aunque también se redujo la tasa de personas adultas que no habían concluido la primaria (de 27.8 a 22.8%), su número aumentó de 10.5 a 11.2 millones.

En el nivel superior, las decisiones tomadas de ninguna manera atajaron los problemas que pretendían resolver. “Las posibilidades de la economía para otorgar puestos de alta remuneración parecen haber sido menores a la oferta de trabajadores con educación superior. Apareció, en consecuencia, el desempleo profesional o se tuvieron que aceptar trabajos de menores ingresos a los que se tenían antes con un título universitario... Los títulos de licenciatura, principalmente los otorgados por las instituciones públicas, redujeron su precio de mercado y con ello se fueron a la baja los obtenidos en niveles escolares inferiores. El reconocimiento a los egresados de las instituciones privadas operó a la vez como filtro del origen social y como prueba de la ineficacia de las instituciones públicas”.²⁰⁴

Vivienda

De acuerdo con los postulados de Miguel de la Madrid la vivienda también debía ser un derecho social de toda familia mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, además de reiterar este compromiso, se planteaba como objetivos: “apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno [y] modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social por medio de la acción popular concertada”.²⁰⁵ La estrategia que se derivó de este plan tuvo entre sus primeras acciones la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) como una entidad coordinadora de la ordenación territorial urbana, de la gestión ambiental y de la política de vivienda, definiendo como áreas prioritarias de su intervención la desconcentración de recursos y actividades de la Zona Metropolitana del Distrito Federal (ZMDF) y el fortalecimiento de las ciudades intermedias.

Al igual que en los ámbitos de la salud y la educación, este gobierno emprendió la

²⁰⁴ Muñoz y Suárez, *op. cit.*, p. 353.

²⁰⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983, pp. 254-255. Tomado de: Secretaría de Gobernación, *Cuadernos de renovación nacional. Política Social*, México, FCE, 1988, p. 64.

formación del Sistema Nacional de Vivienda que, bajo la dirección de la SEDUE, intentaría coordinar los dispersos esfuerzos gubernamentales dentro de un programa común que tendiera a fortalecer la presencia del Estado en el sector, incentivar la industria de la construcción y la auto-construcción, controlar los mercados inmobiliarios y de tierra, evitar la especulación y derramar mayores recursos directos y financieros hacia viviendas de interés social.²⁰⁶ Con tales propósitos inicia en 1984 el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI) amparado en una nueva Ley Federal de Vivienda y en las reformas a las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales.²⁰⁷

En el campo de la descentralización se propuso una nueva asignación de funciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales en materias de planeación del desarrollo urbano, servicios públicos y administración del territorio. La garantía de este proceso de reforma fue también registrada en la Constitución a través del artículo 115. En este artículo se estableció una clara redistribución de competencias en favor de los municipios en actividades que tienen incidencia en el manejo de algunas aristas importantes de la política de vivienda, como lo son la provisión de los servicios urbanos de agua y drenaje, la participación en la creación y administración de reservas territoriales, la zonificación y la regularización de la tenencia de la tierra. Dentro de la nueva estructura formal de responsabilidades, al gobierno federal le correspondía diseñar el marco normativo y de planeación nacionales, definir prioridades, electrificar y realizar las acciones directamente relacionadas con la construcción y el financiamiento de las viviendas. Por último, a los gobiernos estatales se les otorgó la posibilidad de graduar el proceso, retrasando la adecuación de sus normas a los propósitos de la reforma y reteniendo las transferencias de recursos y funciones en su ámbito de actuación.²⁰⁸

El rediseño institucional que se intentó generar en materia habitacional enfrentó en la práctica una serie de restricciones que afectaron su efectiva implementación. En el nivel federal, la formación del Sistema Nacional de Vivienda no pasó de los enunciados debido a los estrechos márgenes de maniobra de las instituciones públicas para coordinarse y establecer estrategias comunes. Sólo se tiene registrado un caso en el que la SEDUE logró que diversos

²⁰⁶ *Ídem*, p. 65.

²⁰⁷ *Ídem*, pp. 66-67.

²⁰⁸ Véase: Ordóñez, Gerardo, "Los servicios públicos municipales", en: Guillén y Ordóñez, *op. cit.*, pp. 179-187.

organismos proveedores de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, PEMEX, CFE, AURIS y FOVI) siguieran sus recomendaciones en torno a la distribución de habitaciones entre los damnificados del sismo de 1985, que también fuesen sus beneficiarios potenciales (a este programa se le llamó FASE I).²⁰⁹ En esta medida, el PRONADEVI logró implantarse únicamente como un sistema de registro de estadísticas, proyectos y logros producidos o administrados de manera independiente por sus respectivos compartimentos institucionales.

En el nivel regional, “la política de desconcentración de recursos en materia habitacional logró limitados alcances... La ZMCM (Distrito Federal y el estado de México según las estadísticas gubernamentales) nuevamente en el sexenio fue el principal destinatario de la acción del sector público. Siguen en importancia Jalisco y Nuevo León (las otras dos grandes áreas metropolitanas que de nuevo son favorecidas por la acción de los organismos federales de viviendas), los estados de la frontera norte (Baja California y Chihuahua) y Veracruz”.²¹⁰ El proceso de descentralización también quedó trunco. Dadas las debilidades estructurales de los ayuntamientos y las necesidades financieras y técnicas de los servicios a descentralizar, los gobiernos estatales, como era de esperarse, acapararon la mayoría de las transferencias de recursos y funciones. Hoy en día estos servicios, en muchos casos, aún siguen en los ámbitos de competencia de los estados, sin descontar la influencia que continúa ejerciendo la federación en el manejo de reservas territoriales, inversiones en infraestructura, regularización de la tenencia de la tierra y en el control de cuencas fluviales.

Los datos disponibles sobre la política de vivienda en este sexenio resultan sorprendentes dado el contexto económico. Al parecer la federación utilizó la proyección de esta política como un incentivo de la actividad productiva, que además de empleos permitiría no paralizar el mejoramiento social a través de esta política. Según los reportes oficiales, el número de acciones habitacionales realizadas en estos seis años (más de 1.5 millones) superó en casi 32 % a la cantidad producida entre 1925 y 1982. Es difícil saber con exactitud el origen de este desproporcionado incremento. Algunos autores lo sitúan con un volumen menor, con 1.39 millones de acciones,²¹¹ pero aún así resulta superior en 17 % a la cifra histórica.

²⁰⁹ Martínez Assad y Zicardi, *op. cit.*, pp. 427 y 428.

²¹⁰ *Ídem*, p. 423.

²¹¹ *Ídem*, pp. 424-425; y, Ruiz Massieu, José Francisco, “IV. Vivienda. Las nuevas políticas de vivienda”, en: Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, p. 265, cuadro 2.

Una explicación posible a este respecto es que a la construcción y financiamiento de viviendas terminadas se les sumó una gran diversidad de acciones habitacionales, las cuales ya habían comenzado a reportarse desde el sexenio anterior atendiendo a una perspectiva de solución gradual de la problemática. Algunos de los programas que surgieron con este enfoque son: vivienda progresiva, lotes con servicios, pies de casa, acciones de mejoramiento, aprovisionamiento de materiales para construcción e introducción de servicios. En términos de la inversión ejercida estas acciones consumieron en promedio el 16% de los recursos durante esta administración. Otra probable solución es que se hayan incluido en las cifras oficiales los créditos otorgados por la banca nacionalizada, la cual aportó el 40% de la inversión total, toda ella dirigida a vivienda terminada.

El crecimiento de la inversión en vivienda, aunque no es tan sorprendente, también observa una pauta de expansión acelerada, con excepción de 1988 cuando decrece 5.3%. No obstante esta reducción a finales del sexenio, el financiamiento habitacional aumenta en promedio 13.5% anual entre 1983 y 1988. El análisis de su composición nos da algunas pistas sobre la orientación social de esta onda expansiva. En términos generales, el sector público pierde posiciones relativas respecto de la banca, al pasar del 61 al 54% de participación en la inversión total entre 1983 y 1988. El crecimiento del financiamiento bancario (18.5% anual, en promedio) nos indica una mayor disponibilidad de recursos para los sectores medios y altos de la sociedad, principalmente de las ciudades, que son quienes pueden pagar los intereses y las amortizaciones de mercado. Dentro del sector público tradicional se aprecia un reacomodo presupuestal que tendió a disminuir la contribución relativa del INFONAVIT, el principal organismo de vivienda pública, y, salvo algunas excepciones, acrecentar la importancia de los demás.

Esta reasignación de recursos se hace muy evidente a partir de 1986, es decir, después de los sismos de septiembre de 1985. En ese año se pusieron en marcha cinco programas para atender a los damnificados de los terremotos: FASE I (con 16,500 viviendas), Renovación Habitacional Popular (con 48,000), Nonoalco-Tlatelolco (con 10,500), FASE II (con 12,000) y un programa para canalizar los recursos de organismos y fundaciones privadas, como Cruz Roja, UNICEF, Grupo Vitro, Club Rotarios, entre otros (con 7,200).²¹² En conjunto, estos programas de reconstrucción contribuyeron con más de 94 mil viviendas construidas o

²¹² Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 69.

reconstruidas, absorbiendo en 1986 casi una quinta parte (19.2%) de la inversión pública, una proporción muy similar a la que había acumulado el INFONAVIT en pérdidas relativas desde 1983 (19.4%). Debido a su misión específica, las acciones en pro de los damnificados tuvieron una vida efímera (2 o 3 años) por lo que decayeron precipitadamente hacia finales del sexenio (en 1988), cuando tuvieron una asignación inferior al 8% del financiamiento no bancario. En contraparte y de manera consistente, el INFONAVIT recupera en ese año casi 8 puntos porcentuales para colocar su nivel relativo por encima de la mitad (52.6%) del total invertido por las instituciones y programas gubernamentales, pero muy por debajo de lo que ejercía en 1983 (65%).

Junto con los programas de reconstrucción, los organismos que mostraron un dinamismo significativo, por encima de la media general (11.2% de crecimiento anual promedio de las inversiones públicas en vivienda en el sexenio) fueron: FOVI (19.4%), FONHAPO (26.4%), PEMEX (18.5%) y FOVIMI (33.9%). El FOVISSSTE, por su parte, se mantuvo dentro de las tendencias generales (12.6%) conservando su posición relativa en alrededor del 10%; y el resto (CFE, SEDUE, organismos estatales y otros), cuya participación era poco significativa en 1983 (menos del 2.5% en total), registraron pérdidas con las que prácticamente se extingue su aportación (0.5%) a la problemática habitacional del país.

Agrupando estos reacomodos presupuestales de acuerdo al impacto social de cada uno de los organismos productores de vivienda, encontramos que efectivamente una parte de los beneficios de la expansión pública fue a parar en manos de familias de escasos recursos, tanto por la vía del FONHAPO como por la coyuntural intervención de los programas de reconstrucción en el D.F. Con el ingreso de estos últimos programas en la escena pública, la distribución de la inversión en vivienda para estos sectores creció del 5.3% en 1983 (cuando sólo existía el FONHAPO) a casi una cuarta parte del total entre 1986 y 1987, cayendo a menos del 16% en 1988 (de la cual la mitad era del FONHAPO) debido a la finalización de las acciones de ayuda a damnificados. Los otros estratos sociales que dispusieron de mayores recursos con relación a la media general fueron los sectores medios de las ciudades atendidos por el FOVI con una participación en la inversión del 12.2% en promedio durante el sexenio, los militares con el 0.8% y los trabajadores de PEMEX con el 5.1%. Como ya se dijo, los empleados de la federación beneficiarios del FOVISSSTE lograron mantener su presencia en proporciones superiores al 10%.

Por último, para los trabajadores de la industria, la pérdida de posiciones relativas que experimentó el INFONAVIT al final **no** se tradujo en una menor disponibilidad de recursos en la medida que su crecimiento promedio (6.3%) fue superior al incremento observado en el número de asegurados por el IMSS (4.1%), es decir, su población objetivo. En suma, la recomposición en la estructura de la inversión pública, ocasionada por el significativo crecimiento de los recursos federales, tendió a extender la oferta habitacional entre los sectores populares, con programas permanentes o derivados de la emergencia, y a las clases medias que pudieron satisfacer sus necesidades a través de los circuitos financieros del Estado (FOVI). Quizá el único denominador común de la mayoría de los beneficiados por la política de vivienda en este gobierno, y que muestra la continuidad de la estrategia seguida hasta 1982, es su origen urbano. Ni siquiera el FONHAPO pudo sustraerse a este sesgo dominante tomando en cuenta que del total de sus acciones, casi todas de vivienda no terminada, sólo el 27% fueron realizadas fuera de las grandes urbes y áreas metropolitanas (15.8%) y de las ciudades intermedias (57.2%).²¹³

Al parecer todos estos movimientos, que configuran un panorama de auge en esta política, enfrentaron en la práctica serias limitaciones para ampliar sus beneficios, sobre todo entre la población de escasos recursos, y sostenerse como alternativas sólidas en la construcción del espacio habitacional. De acuerdo con el diagnóstico de José Francisco Ruiz Massieu la situación prevaleciente en materia de vivienda en 1988, con un déficit de 6.1 millones de unidades, encuentra las siguientes explicaciones: “la pérdida del poder adquisitivo de la población dificultó las posibilidades de acceder a los cada vez más caros créditos hipotecarios, así como a las acciones de vivienda progresiva destinadas a los grupos con menores recursos. La inflación condujo a que los organismos de vivienda se vieran afectados por una creciente descapitalización debido a sus políticas de recuperación de los créditos, al disminuir significativamente el valor real de los pagos nominales. La crisis económica llevó, naturalmente, a una disminución en la actividad de la industria de la construcción [20% menos entre 1982 y 1988],²¹⁴ lo que ocasionó la subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras y de productoras de materiales de construcción”.²¹⁵ En otras palabras,

²¹³ Martínez Assad y Zicardi, *op. cit.*, p. 426, cuadro 2.

²¹⁴ Construido de: Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 26, cuadro: PIB por actividad económica.

²¹⁵ Ruiz Massieu, *op. cit.*, pp. 230-231.

la política de vivienda finalmente no pudo soportar el peso de la crisis reduciendo su potencial como generadora de empleo y distribuidora de bienestar. Dadas estas conclusiones, el gobierno siguiente emprendió, como veremos, la aplicación de una política habitacional que trastocó las bases del desarrollo institucional en las que se sustentaba, principalmente al plantearla sólo como complemento de la acción privada.

Alimentación

La política alimentaria, al igual que el combate a la pobreza rural, experimentó algunas de las peores consecuencias del ajuste presupuestal registrado en este sexenio. El primer paso fue la eliminación del SAM en 1983. Dado el relativo fracaso de las anteriores políticas (fundamentalmente del SAM y de los subsidios generalizados aplicados por la CONASUPO) y ante la austeridad impuesta por la crisis económica, el gobierno puso en marcha un programa de reestructuración de la política, indicado en los planes nacionales de Desarrollo (PND) y de Alimentación (PNA), que se propuso modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo) de tal forma que pudieran beneficiar sólo a los sectores de más bajos recursos y atender a un estricto control de prioridades. Se identificaron como sectores sociales preferentes a los habitantes de regiones particularmente afectadas por la desnutrición, los lactantes, los preescolares y las mujeres en gestación.²¹⁶

Con estas directrices generales, el PND estableció objetivos particulares para cada una de las fases del ciclo alimentario. En la fase de producción se plateaba aumentar la eficiencia de la producción de granos básicos, ampliar la capacidad productiva y la productividad agropecuaria y pesquera, fortalecer la organización de los productores y otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra. En la fase de transformación los propósitos eran reorientar a la industria hacia la producción de alimentos nutritivos, promover la participación de los productores de los sectores social y privado en la industrialización de alimentos, reorganizar la participación del Estado en la industria alimenticia en función de las prioridades sociales, fomentar el desarrollo de la industria proveedora de insumos y maquinaria e impulsar el enriquecimiento nutricional de alimentos de consumo popular. En el ámbito de la comercialización planteaba modernizar los sistemas de acopio, abasto y regulación del mercado

²¹⁶ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 74-75.

de alimentos básicos, integrar adecuadamente la infraestructura de almacenamiento y el servicio de transporte y asegurar el abasto de alimentos enriquecidos en las zonas más afectadas por deficiencias nutricionales. Finalmente, en la esfera del consumo proponía acciones de orientación y educación nutricional, reorientar los subsidios alimentarios hacia la población de menores recursos y fortalecer los sistemas de vigilancia en materia alimentaria y nutricional.²¹⁷

En concordancia con estos fines, se desarrollaron a lo largo del sexenio un conjunto de instrumentos operativos de la nueva política. En 1983 inició el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular para garantizar el abasto de productos básicos y resguardar el poder adquisitivo del salario. Como parte de este programa, al año siguiente se emprendió la formación del Sistema Nacional de Abasto (SNA) que buscaba integrar una sólida red de infraestructura y de servicios, a través del sector público, así como la concurrencia de los sectores social y privado, reducir la intermediación y promover una mayor participación de los productores en el valor agregado durante el proceso. Se proponía que este sistema pudiera tener ingerencia en el comercio de productos de origen agrícola, cárnico y pesquero. Una pieza clave en el funcionamiento del SNA fue la implementación del Sistema Nacional de Información de Mercados como un instrumento que ayudara a corregir las desviaciones en los precios producidos por la especulación en los puestos de abasto al mayoreo. Con el SNA también se fomentó la creación de los Sistemas Estatales de Abasto con la intención de involucrar a los gobiernos locales en aspectos tales como rastros porcícolas, frigoríficos, centros de acopio de productos hortifrutícolas, centrales de abasto, entre otros. Por su parte, el sector privado participaría reasumiendo su responsabilidad en el acopio, almacenaje y financiamiento de sus propios requerimientos. Y en 1985, con miras a reforzar la capacidad distributiva del aparato comercial en manos de los pequeños comerciantes, se puso en marcha el Sistema Nacional de Mercados sobre Ruedas.²¹⁸

La aplicación de la estrategia significó para la CONASUPO, que era la institución medular de la política alimentaria, la reestructuración de sus bases de funcionamiento. A grandes rasgos, pasó de ser un organismo dedicado a distribuir alimentos a importador de granos, de aplicar subsidios generalizados (al maíz, el frijol, el arroz, las oleaginosas y el

²¹⁷ *Ídem*, pp. 75-76.

²¹⁸ *Ídem*, pp. 77-77.

sorgo) a subsidios específicos (tortillas, leche y harina de maíz) para sectores empobrecidos y de establecer controles de precios a regulador de mercados. "En la práctica se conservarían los subsidios al consumo de tortilla y leche pero convertidos en programas restringidos que alcanzaban a los pobres de manera irregular y azarosa, debido a los complejos procedimientos burocráticos para lograr los documentos necesarios para obtener esos beneficios".²¹⁹ En relación a los subsidios generales para granos y semillas oleaginosas, entre 1985 y 1986 se habían reducido a la mitad de lo que eran al inicio del sexenio.²²⁰ Para 1986 las ventas de la CONASUPO se habían desplomado, con relación a 1983, en aproximadamente 44% en maíz, 37% en arroz y 68% en frijol. En 1987 la CONASUPO ya no vendía ni compraba aceite crudo y semillas de girasol, frijol de soya, sorgo y trigo forrajero. En ese lapso, los únicos productos que aumentaron en el volumen de sus ventas fueron el trigo, la leche en polvo y la pasta de soya.²²¹ "Para 1987 los gastos en subsidios alimentarios generales eran menores que los gastos de los programas orientados [a las familias de escasos recursos]".²²²

Dado el deterioro económico que siguió registrando el país y considerando sus consecuencias sobre el poder adquisitivo de la población, el gobierno comenzó a flexibilizar su estrategia casi al finalizar el sexenio a través de dos programas alternativos: de Protección al Salario y Consumo Obrero y Acciones de Apoyo a la Economía de la Familia Campesina, esto en 1986. En diciembre de 1987 se hace público un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el que se propone frenar la inflación con ajustes a las finanzas públicas, negociaciones salariales congruentes con el objetivo anti-inflacionario y reducciones a los aranceles. De manera compensatoria al efecto generalizado por la contención salarial, el Estado retomó temporalmente la política de subsidios generales a partir de 1988, siendo nuevamente abandonada en 1990.²²³

²¹⁹ Brachet y Sherraden, *op. cit.*, p. 345. Con relación a la tortilla, Friedmann y otros (*op. cit.*, p. 397, pie de página 47) explican que "en junio de 1984 se introdujeron en las tiendas CONASUPO paquetes de tortillas a precios subsidiados. Este programa fue sustituido en 1986 por el programa de 'tortibonos' que permite comprar dos kilos de tortillas recién hechas, a precio subsidiado, a las familias cuyo ingreso sea menor a dos veces el salario mínimo".

²²⁰ Friedmann y otros, *op. cit.*, p. 395.

²²¹ Vease: Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 96-97, cuadro: Volumen de comercialización a través del sistema CONASUPO, por principales productos.

²²² Friedmann y otros, *op. cit.*, p. 395.

²²³ *Ídem.*

Los datos del desarrollo logrado en este gobierno en materia alimentaria arrojan una tendencia decreciente en los indicadores presupuestales y una expansión limitada en los nuevos instrumentos de política instrumentados. En promedio, el gasto de la CONASUPO decreció a un ritmo del 2.6% anual durante el sexenio y el de su filiales DICONSA (tiendas) y LICONSA (productora de leche) disminuyó 0.8% anual. Por su parte, el Sistema Nacional de Abasto (SNA) en 1988 había puesto en operación, ya sea construyendo o adecuando lo existente, 36 centros de acopio de granos y oleaginosas, 68 de frutas y hortalizas y 15 de otros productos, 14 frigoríficos, 10 unidades de preenfriamiento, 11 centrales de abasto y 11 mercados y centros comerciales; y su Servicio Nacional de Información de Mercados operaba sólo en 7 de las principales centrales de abasto del país.²²⁴ Considerando las dimensiones territoriales y poblacionales de México está claro que el SNA era insuficiente para regular los mercados y cubrir el abasto alimentario fuera de las grandes ciudades. Desde la esfera de la distribución, la CONASUPO tampoco pudo derramar beneficios importantes para el medio rural: “menos del 15% de los subsidios a los alimentos llegaban al campo, aunque el número de tiendas rurales operadas por el gobierno [antiguo CONASUPO-COPLAMAR] se había duplicado durante los ochenta”.²²⁵

Los impactos en las condiciones sociales provocados por esta política, combinados con los producidos por la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo, exhiben un deterioro generalizado de la situación alimentaria nacional, principalmente en el consumo de básicos. Entre 1981 y 1988, el consumo de alimentos por persona disminuyó 58% en trigo, 46% en frijol, 42% en maíz y 30% en arroz. “El consumo de leche aumentó ligeramente, pero se estima que 40% de la población no ingiere leche regularmente. Según algunos observadores, estas reducciones de entre 2 y 6% de calorías y proteínas son suficientes para dar por resultado mayor desnutrición... Algunas estimaciones señalan que 48% de la población vivió por debajo de los niveles mínimos aceptables de nutrición en 1988. Esto significa que aproximadamente 39 millones de personas, 27.5% de las cuales viven en áreas rurales, están desnutridas, en comparación con los 35 millones de 1979”.²²⁶

²²⁴ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 80 y 105.

²²⁵ Brachet y Sherraden, *op. cit.*, p. 346.

²²⁶ *Ídem*, p. 346-347. Los datos de consumo de alimentos por persona también provienen del cuadro 3. P. 347, de este trabajo.

Con referencia a dos de las poblaciones preferentes por la política alimentaria de este gobierno, Friedman y otros afirman que “la desnutrición en México es anormalmente alta... Las proporciones de niños de bajo peso para su edad (13.9%) y de bebés de bajo peso al nacer (15%) superan ampliamente las proporciones correspondientes a la mayoría de los países latinoamericanos de ingreso *per cápita* similar... El empeoramiento de la nutrición en algunos sectores durante los años ochenta parece confirmado por los datos de la mortalidad y la morbilidad relacionados con la nutrición. Aunque la tasa de mortalidad infantil de todo el país siguió descendiendo entre 1982 y 1989, la mortalidad infantil y preescolar causada por deficiencias nutricionales aumentó al principio del decenio de 1980 [de 1 a 5.2% y de 1.5 a 9.1%, respectivamente, como causa de muerte entre 1980 y 1988], luego de varios años de estar disminuyendo”.²²⁷

Dados los resultados generales de esta política, estos autores concluyen: “la aplicación de subsidios alimentarios orientados en varios rubros para sustituir los subsidios generales representó un avance hacia un uso más progresivo de los escasos fondos públicos, ya que una porción importante de los subsidios generales se ‘filtraba’ hacia quienes no eran pobres.”²²⁸ Sin embargo, es posible que la cantidad asignada a los subsidios orientados no haya sido suficiente para compensar la eliminación de los subsidios generales, como lo sugiere el considerable aumento del costo de la alimentación básica”.²²⁹ Habría que agregar a esta conclusión que el Estado deliberadamente estableció una cobertura limitada de la política de subsidios específicos, cuya misión fue atender a los más pobres y desnutridos, a los niños y a las madres gestantes. Como lo demuestran los estudios, ninguno de estos grupos tuvo a su alcance una mejor dieta que se reflejara en mejores condiciones de salud y nutrición.

En la relación rural/urbana se observa el sostenimiento de una amplia brecha en los términos de las desigualdades, en la medida que la mayor parte de los beneficiarios de los subsidios específicos a la leche y las tortillas y de la capacidad distribuidora de la CONASUPO, eran residentes de las ciudades. Con la creación del SNA también se ampliaron las diferencias entre las ciudades, al desarrollar capacidad e infraestructura para dar servicio

²²⁷ Friedmann y otros, *op. cit.*, p. 398.

²²⁸ El estudio de Nora Lustig (*op. cit.*, 1989, p. 110) demostró que los subsidios generales al frijol y al arroz eran progresivos para todo el país y el de las tortillas para el medio urbano.

²²⁹ Friedmann y otros, *op. cit.*, p. 401.

casi exclusivamente a los grandes centros urbanos. La reorientación de la política alimentaria observada en este gobierno, que fuera temporalmente interrumpido entre 1988 y 1989, constituyó el núcleo central de las directrices adoptadas por las dos administraciones federales que siguieron en turno. Como se podrá comprobar, el desmantelamiento de la CONASUPO continuó y sólo se buscaron nuevas alternativas para ampliar los subsidios específicos.

A muy grandes rasgos, se pueden identificar una serie de características que se derivan del manejo y los impactos de la política social implementada en estos tiempos de crisis. En primer lugar, considerando la experiencia de la salud, la seguridad social y la educación, se puede afirmar que los efectos de la austeridad fueron amortiguados con la contratación de una mayor cantidad de trabajadores, con una reducción generalizada de los salarios reales de los empleados públicos y con la búsqueda de una mayor participación de los gobiernos locales. Con la combinación de estos factores, se logró mantener un crecimiento moderado en la prestación de los servicios, aunque mucho menor al registrado durante el gobierno anterior y, previsiblemente, con una provisión de menor calidad. Por su parte, la vivienda pública y el abasto popular tienen comportamientos que muestran los dos extremos de la intervención social del Estado en esta administración: mientras que la primera continuó presentando aumentos sorprendentes, que según los datos oficiales superaron a las sumas históricas, la segunda fue sometida a un programa de reestructuración y racionalización del gasto que redujo sensiblemente su aportación al problema alimentario.

En segundo término, desde la perspectiva de las desigualdades sociales, se puede concluir que las políticas de bienestar, sin excepción, actuaron con mucho mayor énfasis en favor de las ciudades, provocando, junto con el deterioro y/o cancelación de los programas contra la pobreza rural, una acentuada erosión en las condiciones de subsistencia en el campo. Lo anterior no quiere decir que los recursos y servicios orientados al medio urbano fueran suficientes para cubrir las necesidades de sus habitantes, sobre todo de los más pobres; lo que si quiere decir es que, dentro de la austeridad, quienes salieron mayormente perjudicados fueron los residentes del medio rural. Este ajuste y reacomodo de prioridades en la esfera pública constituye la base para la política de desarrollo social promovida por el gobierno de Salinas de Gortari, con la única salvedad experimentada por la aparición de un nuevo programa de combate a la pobreza, en este caso, rural y urbana, conocido con el nombre de Programa Nacional de Solidaridad.

Subperiodo 1989-1994: la política de bienestar del liberalismo social

Salinas de Gortari inicia su periodo de gobierno en medio de una situación económica que, si bien empieza a ser positiva, aún no supera problemas como los de la inflación, el déficit público y la carga de la deuda externa. En los terrenos social y político el panorama tampoco es favorable. En esos momentos el sistema político vive una de las peores crisis de legitimidad de los últimos tiempos derivada de las insatisfacciones sociales por los años del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales (incluido el que llevó a Salinas a la presidencia), la corrupción gubernamental y política y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de gestión y representación social. En estas condiciones no fue casualidad que en su discurso de toma de posesión el Presidente haya propuesto un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento y mejorar el nivel del bienestar popular.²³⁰ Los compromisos sociales de la nueva administración federal se sustentaban en un principio básico que, por lo menos formalmente, modificaba uno de los criterios centrales de la política económica del gobierno anterior. Contra la premisa de que era necesario crecer primero para después distribuir, se antepuso la idea de crecer y distribuir como opciones paralelas no contradictorias. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía, por un lado, profundizar en el programa de ajuste económico y, por otro, recuperar apoyo popular.

La articulación de estos dobles propósitos (crecimiento y distribución, ajuste y legitimación) se lograría, según el discurso oficial, ampliando las funciones del Estado como promotor de desarrollo social. Desde el punto de vista de la retórica tradicional, la posición de este gobierno pretendía dar continuidad a los propósitos fundacionales del Estado post-revolucionario que, en lo social, se había comprometido con la justicia y la equidad; no obstante, el proyecto salinista, ideológicamente identificado con el "liberalismo social",²³¹ se distanciaba de los que lo antecedieron al inscribirse dentro de una racionalidad instrumental distinta. Se buscaba romper con la lógica tradicional expansionista de las políticas de bienestar

²³⁰ Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 1988.

²³¹ El término "liberalismo social" fue ampliamente usado por Salinas de Gortari para identificar a su programa de gobierno. En palabras de uno de sus ideólogos, "el liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir de la cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917". Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE-NF, México, 1993, p. 31.

que, aplicada bajo controles burocráticos y/o corporativos centralizados, ejercía fuertes presiones sobre el déficit público y resultaba incapaz para cubrir las necesidades básicas de un número cada vez mayor de mexicanos.

Dentro de la nueva racionalidad, la ampliación de las políticas sociales, y por consiguiente de su gasto, se llevaría a cabo atendiendo dos criterios generales: control de las finanzas públicas y selectividad social y programática en la aplicación de los recursos públicos. La financiación de los fondos adicionales necesarios para el mejoramiento del bienestar debía ser cubierta, fundamentalmente, a través de una reordenación de prioridades en la escala gubernamental, el ahorro público y el crecimiento de las recaudaciones fiscales. Para atender al criterio de selectividad se decidió orientar los nuevos esfuerzos públicos a la solución de "cuatro temas críticos": erradicar la pobreza, garantizar la seguridad pública, dotar suficientemente de servicios básicos a la población y restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.²³²

Cada uno de estos objetivos de política respondían, sin duda alguna, a demandas sociales de amplio espectro; sin embargo, sobre todo por su importancia social (41.3 millones de pobres, de los cuales 17.3 millones se encontraban en situación de indigencia, según cálculos de 1987),²³³ la lucha contra la pobreza se convirtió en la principal cruzada de esta administración. Con este fin, en el acto inaugural de su gobierno, Salinas anuncia la creación del tercer programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa, no obstante la importancia que llegó a alcanzar, siempre estuvo sobredimensionado en el discurso gubernamental. Se le consideraba la punta de lanza de una estrategia más amplia, conocida como reforma del Estado, a través de la cual el gobierno pretende alejarse de la historia política e institucional de México en cuatro líneas básicas que, según la versión oficial, redujeron la eficacia de las políticas de bienestar e incrementaron considerablemente los gastos sociales, a saber: paternalismo, burocratización, centralismo e intermediación corporativa.²³⁴ La desproporcionada ubicación formal de este programa, que en principio resulta parcialmente errónea por tratarse de una iniciativa

²³² Salinas de Gortari, *op. cit.*, 1988.

²³³ Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1991, p. 20.

²³⁴ Véase: Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, pp. 15-28.

estrictamente asistencial, puede llevarnos a la conclusión, también falsa, que efectivamente asistimos con su implementación al desmantelamiento de las prácticas que dieron sustento al viejo Estado post-revolucionario.

Con lo anterior no hemos querido decir que no exista un proyecto en marcha, iniciado con Miguel de la Madrid, para transformar al Estado. Lo que sí se pretende dejar claro es que este proceso se encuentra en espacios de la vida pública mucho más amplios a los que pudieran resultar de un programa asistencialista de combate a la pobreza. Entre estos podemos destacar la desregulación económica (liberalización y apertura comercial), el adelgazamiento del sector público (venta de paraestatales, por ejemplo), la descentralización (municipal, de la educación y los servicios de salud), las reformas de los mercados de trabajo y de las estructuras políticas (división de poderes y democracia) y los recientes cambios a la seguridad social. Para valorar su importancia relativa se puede mencionar que, en su momento de mayor alcance (1993), los recursos de PRONASOL representaron el 0.65% del PIB, es decir, 3.5% del gasto programable y 6.9% del gasto social. Aunque no se cuentan con datos precisos de los programas que lo antecedieron, podemos suponer, siguiendo el flujo de recursos del subsector solidaridad y desarrollo regional (ramo XXVI, su principal fuente de financiamiento), que dispusieron de presupuestos similares o superiores a los de PRONASOL, sobre todo durante el auge petrolero. En términos reales, en 1982 se ejercieron en esa partida aproximadamente 723 pesos per cápita, mientras que en 1993 se gastaron alrededor de 418 pesos por habitante.

Desde una perspectiva más amplia, las políticas de bienestar desarrolladas durante el gobierno de Salinas recibieron efectivamente un impulso importante, que se observa en un crecimiento real de 12% en promedio anual del presupuesto que las sustenta. Con esta expansión, el gasto social recuperó en 1993 el nivel que tenía en 1981 y en 1994 alcanzó un máximo histórico (10.3% del PIB), ocupando un poco más de la mitad del gasto programable del gobierno federal, el cual se acercó al 20% del PIB. Por sectores, el educativo se incrementó 12.7% anual, salud y laboral 10.7% (el IMSS 12.7, el ISSSTE 8.7 y la SS 7.7%), solidaridad y desarrollo regional (es decir, PRONASOL) 22.7%, desarrollo urbano 16.9% y el programa social de abasto (leche y tortillas) 36.7% anual. En el único renglón que continuó decreciendo fue el gasto destinado a la CONASUPO, que disminuyó a un ritmo de 1.1% anual.

Como veremos, resulta sobresaliente que aun con el flujo de recursos reportado, las políticas de bienestar desarrolladas por este gobierno no lograron resarcir algunas de las

pérdidas de los años críticos ni, salvo algunas excepciones, ampliar su capacidad de inclusión social. La ligera recuperación económica tampoco ayudó mucho a mejorar la situación, al no poder difundir beneficios en términos de empleo y salarios. Atendiendo a los datos del desempeño económico encontramos que el crecimiento sexenal fue alrededor del 3% anual promedio, que en términos per cápita fue tan sólo de 0.66%. Con estas tendencias resulta difícil suponer que haya habido una recuperación real de los niveles alcanzados antes de la crisis de 1982: el PIB per cápita de 1994 siguió siendo inferior en 9% al de 1981. El manejo de la política económica de este gobierno²³⁵ tuvo éxitos importantes, entre los que destacan haber logrado un superávit fiscal a partir del tercer año de gobierno (1991), reducir la inflación a un dígito en 1993, menguar el costo de la deuda externa del 20 al 2.8% del PIB entre 1987 y 1994 y aminorar la dependencia petrolera; no obstante, los problemas económicos de finales de 1994 nos demuestran que aunque se había logrado resolver parte de la crítica situación prevaleciente en el sexenio anterior, durante esta administración se gestaron nuevos desequilibrios (sobreevaluación del peso y contratación de deuda externa de corto plazo) y permanecieron algunos anteriores (como el recurrente déficit en la balanza de pagos) que culminaron en una nueva crisis que colocó al país al borde de la bancarrota.²³⁶

La lucha contra la pobreza rural y urbana²³⁷

En enero de 1989 PRONASOL (o Solidaridad) inicia sus actividades con el fin de atacar los problemas derivados de la pobreza de amplias capas de la población rural y urbana del país. Independientemente de la retórica oficial en la que estuvo envuelto a lo largo de su existencia este programa desarrolló una estrategia que, además de recuperar algo de la experiencia adquirida con el PIDER y COPLAMAR, presentó innovaciones en la atención de los sectores sociales más necesitados. Entre las principales novedades se encuentran: cobertura

²³⁵ Entre las principales medidas económicas aplicadas por este gobierno sobresalen el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) a partir de enero de 1989 con el fin de dar continuidad a los objetivos anti-inflacionistas del PSE de Miguel de la Madrid, la reprivatización de los bancos en 1991, la privatización de un gran número de empresas paraestatales y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994, así como acuerdos bilaterales de libre mercado con algunos países latinoamericanos.

²³⁶ Vease: Ros, Jaime, "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", en: Nexos, mayo de 1995, pp. 43-49.

²³⁷ En los capítulos III y IV de este documento se desarrollarán con más amplitud tanto la conceptualización como el funcionamiento e impactos sociales del PRONASOL. Por el momento sólo interesa exponer sus rasgos más generales y establecer algunas conclusiones.

urbana como un objetivo central; mayor equilibrio en las medidas de política disponibles (productivas, de apoyo e infraestructura para la producción, de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión; y, la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria, conocido como Comité de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa del proyecto federal. Dadas estas características, Solidaridad se calificaba así mismo como “veta de un nuevo tipo de política social descentralizada, participativa y ciudadana”.²³⁸ Su objetivo central fue elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría a través de la creación de un piso social básico (en alimentación, salud, educación y vivienda) que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades y la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades.

Con estos elementos del diseño, se declaró como población objetivo a todos los individuos de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza (41 millones), considerando como preferentes aquellos que padecieran de una pobreza extrema (17.3 millones, que no lograban satisfacer ni siquiera el 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar);²³⁹ se reconoció como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños; y, se estableció una cobertura territorial que priorizaba a las entidades federativas con altos niveles de pobreza (Oaxaca, Guerrero, Chiapas, etc.) y las regiones que compartían problemáticas comunes (como la región purépecha en Michoacán o la zona henequenera en Yucatán).

Dentro de la estructura intergubernamental que haría posible la instrumentación del programa, la federación se proponía a sí misma sólo como una entidad financiera, normativa y de apoyo y asesoría a los otros dos niveles de gobierno; a los gobiernos estatales se les abrió la posibilidad de proponer su propios proyectos y aportar nuevos recursos y a los municipios se les otorgó la responsabilidad de ser la instancia de coordinación por excelencia; por último, a través de los Comités de Solidaridad se buscaba que la comunidad participara en un ejercicio de gestión pública, cuyas responsabilidades implicaban: definir prioridades, tramitar el

²³⁸ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1994, p. 134.

²³⁹ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1991, p. 20.

financiamiento, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos aportados por los propios beneficiarios (en dinero, materiales o trabajo) y el gobierno (asesoría técnica y financiamiento). También se le pretendía como un ejercicio de democracia en la medida que los puestos directivos eran electos en asamblea pública. En el contexto de la gestión intergubernamental, los comités de Solidaridad fueron considerados, por un lado, como el enlace entre la comunidad y las autoridades y, por el otro, como una extensión social de la gestión pública.

Solidaridad organizó sus programas específicos en tres vertientes principales: bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos. Dentro de la primera vertiente sobresale la importancia que se otorgó a los programas relacionados con la educación (becas y construcción y/o rehabilitación de escuelas y espacios deportivos) y la vivienda (principalmente en infraestructura y servicios urbanos), a los que se les asignó un presupuesto promedio del 16 y 27% del total, respectivamente. Se asegura que con estas dos dimensiones resultaron beneficiados en conjunto entre 11 y 19 millones de personas. Contrariamente al planteamiento de COPLAMAR, en Solidaridad los renglones relacionados con la salud y el abasto ocuparon una posición secundaria (con el 4 y 0.5% del presupuesto total, en el mismo orden), muy alejada de las anteriores y con una tendencia decreciente. Si bien en 1989 ambos tipos de programas tuvieron una asignación cercana al 9% (6% para la salud y 2.6% para el abasto), para 1994 desaparece todo lo relacionado con el apoyo a la alimentación y el financiamiento de la salud asistencial se reduce al 2.6% del gasto total de PRONASOL.

El reporte de beneficiarios en estos dos últimos casos también contrasta con la cifras de su antecesor, en la medida que se reconoce haber atendido a 8.5 millones de individuos a través de la salud asistencial (3.54 millones la SS y 4.96 el IMSS-Solidaridad), contra los 15 millones asistidos oficialmente por IMSS-COPLAMAR. Es particularmente significativo que la reducción en la cobertura de estos servicios haya sucedido a pesar del sustancial crecimiento en la construcción, rehabilitación y equipamiento de los establecimientos sanitarios: 3,571 centros de salud, 293 hospitales y 1,159 unidades médicas rurales.²⁴⁰ Quizá los datos de Solidaridad sean más realistas, pero resultan desalentadores si consideramos a los 17.3 millones de indigentes rurales y urbanos que había al inicio de este gobierno. En materia de alimentación las cifras de beneficiarios no son precisas, pero se asegura que, por ejemplo, con

²⁴⁰ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1994, p. 97.

las dotaciones de leche fueron beneficiados 7 millones de niños.²⁴¹ En el renglón alimentario COPLAMAR declaró haber ayudado a 19 millones de personas. Esta diferencia también a pesar de haber instalado 3 mil tiendas rurales, recapitalizado 10 mil y construido o rehabilitado más de 700 locales comerciales.²⁴²

En la vertiente del desarrollo regional destacan: 17 programas multisectoriales implementados en diferentes regiones de doce estados del país²⁴³ que tenían una población de 9.8 millones de personas, cuyo presupuesto ascendió a casi el 15% del gasto total; la construcción y reconstrucción de 32 mil kilómetros de carreteras y caminos y la conservación de 150 mil kilómetros más,²⁴⁴ con una asignación promedio del 11.5% del total; los Fondos Municipales de Solidaridad que otorgaron recursos a 2,333 ayuntamientos (96% de los existentes)²⁴⁵ para el financiamiento de proyectos propios en cualquiera de las tres vertientes generales, por un monto medio del 7.3% de lo ejercido por PRONASOL. El fondo para comunidades indígenas, que complementaba a algunos de los 17 programas de desarrollo regional, obtuvo una proporción pequeña del gasto a lo largo del sexenio (en promedio, 2.9%), aunque se asegura haber otorgado ayuda a 3,027 organizaciones que integran a más de 726 mil productores.²⁴⁶

Dentro de los programas relacionados con la última vertiente, la productiva, sobresalen el Fondo de Solidaridad para la Producción (FSP) y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FNES), los cuales concedieron créditos a un millón de productores agrícolas temporaleros en 30 estados (FSP) y financiamientos para la puesta en marcha y operación en áreas rurales y urbanas de 8,735 empresas que permitieron crear más de 42 mil empleos (FNES) en diversas áreas de la producción, como en el "procesamiento de alimentos, comercialización de productos básicos, empacadoras de frutas, aserraderos y unidades mineras".²⁴⁷ Ambos fondos participaron de un poco más del 10% del gasto Solidaridad. Otras acciones de este corte fueron el fomento a las actividades primarias y agroindustriales, el

²⁴¹ *Ídem*, p. 102.

²⁴² *Ídem*, p. 101-102.

²⁴³ *Ídem*, p. 110.

²⁴⁴ *Ídem*, p. 109.

²⁴⁵ *Ídem*, pp. 109-110.

²⁴⁶ *Ídem*, p. 110.

²⁴⁷ *Ídem*, p. 107-108.

desarrollo de áreas de riego y de temporal, la construcción de infraestructura pecuaria y pesquera, entre otras.

En el capítulo IV de este documento se expondrá una evaluación a diversos aspectos del diseño, funcionamiento y resultados de Solidaridad. Por el momento baste presentar algunas reflexiones generales en torno a esta iniciativa. En primer lugar, como ya dijimos, PRONASOL concedió poca importancia a dos aspectos centrales del bienestar: la alimentación y la salud; en las otras dos áreas básicas de la política social, las medidas que se desarrollaron fueron orientadas fundamentalmente a complementar las actividades de las instituciones ya existentes: en vivienda, a la introducción de servicios y a la construcción de infraestructura urbana y, en educación, a rehabilitar escuelas y a otorgar becas a niños y a pasantes de las licenciaturas o carreras técnicas. No obstante la importancia de estas acciones para los sectores beneficiados, resulta difícil suponer que el PRONASOL haya modificado sustancialmente las dinámicas y contenidos de las políticas sociales generales.

En segundo término, la amplia cobertura y diversidad programática, así como las restricciones financieras para promover más de uno o dos proyectos en cada comunidad, pudieron haber confluído en una suerte de pulverización de los recursos y en la discontinuidad de los avances en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los beneficiarios. En tercer sitio, aun a pesar de su declarada vocación municipalista, los ayuntamientos pudieron manejar directamente a través de los Consejos Municipales de Solidaridad una cantidad muy pequeña de los recursos del programa (7.3%), aunque se afirma que prácticamente todos tuvieron acceso a ellos y que fueron “de tal magnitud que, en casi todos los casos, duplican los fondos del presupuesto normal del que disponen los ayuntamientos”.²⁴⁸ Esta observación hace más evidentes las debilidades estructurales de este nivel de gobierno que su fortaleza como instancia gestora de PRONASOL.

El sistema de gestión intergubernamental propuesto por Solidaridad resultó, comparativamente con las anteriores iniciativas, el más avanzado en materia de descentralización. No obstante, esta vocación federalista enfrentó en la práctica restricciones derivadas de un control fuertemente centralizado en la asignación y distribución de los recursos, que redujo la posible participación de los gobiernos locales, sobre todo de aquellos

²⁴⁸ *Ídem*, p. 92.

de oposición.²⁴⁹ En muchos casos, se atribuía a las delegaciones estatales de Solidaridad erigirse en administraciones locales paralelas y a sus delegados en un brazo del poder central. Con el tiempo varios de estos funcionarios se convirtieron en Gobernadores o en representantes populares (diputados federales, por ejemplo) del PRI. El manejo centralizado del gasto, a través de asignaciones directas de las delegaciones a los comités comunitarios o a las dependencias federales, resultó para muchas autoridades locales una forma de ampliar la influencia de la federación en el territorio, con el agravante que ahora parte de los recursos (en algunos casos y años llegaron a estar cercanos al 50%) provenían de los presupuestos de los gobiernos estatales. Al igual que COPLAMAR, el PRONASOL surgió como una iniciativa de la Presidencia de la República por lo que, con las características planteadas en el párrafo anterior y la instrumentación de una estrategia publicitaria extensa y sofisticada, se convirtió en un vehículo de legitimidad para el Presidente Salinas y reproductor de su influencia dentro de los sistemas políticos nacional y locales.

En lo que toca a la distribución territorial de la inversión se observa que Solidaridad no asignó de manera equitativa sus recursos siguiendo criterios de pobreza.²⁵⁰ En general, las entidades con mayores índices de marginación (Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, entre otras) recibieron cantidades significativamente inferiores a las que les debieron asignar considerando su aportación relativa a la pobreza extrema nacional. En contraste, estados con mejores niveles de desarrollo y volúmenes de pobreza relativamente bajos (destacan Baja California, Nuevo León, Sonora y el DF) pudieron disponer de una porción del presupuesto que no corresponde a su posición en el conjunto nacional. En suma, en el reparto del gasto se aprecia una distribución injusta en función de las condiciones sociales prevalecientes en cada región.

Salud y asistencia social

En el terreno de la salud y la asistencia a grupos sociales desprotegidos por la seguridad social no se aprecian cambios sustantivos en el diseño institucional que se había perfilado

²⁴⁹ El caso del gobierno de Baja California y de tres ayuntamientos panistas (Tijuana, Ensenada y Tecate) en esta época es ilustrativo de este tipo de problemas. El desarrollo de esta caso puede consultarse en: Anguiano, María Eugenia y Gerardo Ordóñez, "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en: *El Cotidiano* No. 62, mayo-junio de 1994.

²⁵⁰ Ver apartado correspondiente del capítulo IV.

durante el sexenio anterior. Incluso, con la puesta en marcha del PRONASOL se paraliza definitivamente el proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta de la SS y el IMSS. Dentro del Sistema Nacional de Salud los únicos avances que se reportan son la creación del Consejo Nacional de Vacunación y el fortalecimiento de los canales federales de coordinación interinstitucional para programas de control y prevención de enfermedades diarreicas y cólera, SIDA, suplementación de vitamina A, vigilancia epidemiológica y acciones intensivas de fomento y promoción de la salud. A los gobiernos de los estados se les involucró sólo a través de la creación de Comités Estatales para la atención de "problemas prioritarios, como SIDA, diarreas, adicciones y vacunación".²⁵¹ A nivel regional, si bien se produce la desconcentración de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), reforzando su capacidad de decisión con el fin de lograr una mejor asignación de los recursos hospitalarios en el territorio, su administración continuó siendo competencia de los funcionarios federales radicados en los estados.

Dentro de esta estructura de responsabilidades y con la ayuda de la expansión del gasto público (7.7% promedio anual la SS y 22.4% el IMSS-Solidaridad), los servicios asistenciales de salud registraron incrementos importantes en todos sus indicadores. Entre 1988 y 1994 el número de unidades de consulta externa creció 26% y las consultas 30.8%, los recursos humanos 35%, los hospitales generales 35.6% y los de especialidad 17%, las camas censables 18.5% y las no censables 19.8% y los egresos hospitalarios 47%. La población atendida por el DIF también aumentó de manera significativa (27%), contabilizando en 1994 a más de 10 millones de beneficiarios entre niños huérfanos o abandonados, ancianos desprotegidos, indigentes, discapacitados y mujeres gestantes de escasos recursos. Resulta sobresaliente que, con excepción de los hospitales generales y el número de camas censables, las tasas de crecimiento de los demás indicadores hayan sido muy similares o inferiores a las observadas en el gobierno anterior, cuando se redujo significativamente el presupuesto. Esta diferencia relativa puede encontrar como respuestas probables el aumento de los costos por cambios tecnológicos, ineficiencia administrativa, inadecuada composición de los recursos médicos,²⁵² y a la influencia de la recuperación de los salarios en el financiamiento general.

²⁵¹ Kumate, Jesús, "III. Salud. Balance sectorial de salud: cinco años de gobierno", en: Warman, *op. cit.*, p. 153.

²⁵² Redorta Zúñiga, Esthela, "Financiamiento y prestación de servicios públicos de salud en México en un contexto de reestructuración e innovación", Documentos de Trabajo de CIDE, México, 1995, pp. 14-15.

De acuerdo con la versión oficial, uno de los cambios más importantes en la dirección de la política fue la reorientación del gasto hacia "las prioridades de salud bajo un esquema de atención integral que enfatiza la atención preventiva y el autocuidado de la salud".²⁵³ Dentro de esta línea de trabajo se emprendieron campañas de vacunación universal para la aplicación de todos los productos inmunizantes; acciones de prevención y control de enfermedades diarreicas, crónico-degenerativas, de infecciones respiratorias agudas y SIDA; y, medidas para el control del paludismo y erradicación de la lepra. Para los cuidados materno-infantiles se estableció un programa con el fin de dar atención durante el embarazo, parto y puerperio; promoción de la lactancia materna; mejoramiento de la atención hospitalaria; capacitación y control de parteras tradicionales; vigilancia nutricional de los menores de cinco años; prevención del retraso mental por hipotiroidismo congénito; y, dotación de raciones alimentarias a niños de escuelas primarias. Otras iniciativas relevantes en esta vertiente fueron las de planificación familiar y control sanitario de bienes y servicios.²⁵⁴

Se asegura que con estas acciones, y otras relacionadas con la educación y la higiene e infraestructura sanitaria en el hogar, se logró reducir la mortalidad infantil (de menores de 1 año), preescolar (de entre 1 y 4 años) y materna, erradicar la poliomielitis paralizante y la difteria, abatir el sarampión y las tos ferina, disminuir las muertes de menores de cinco años por diarrea, infecciones respiratorias y desnutrición, entre lo más sobresaliente.²⁵⁵ No obstante estos avances, los resultados de algunos indicadores básicos muestran una tendencia similar a la observada en el desempeño de la vertiente médico-hospitalaria, es decir, las tasas de descenso (o de mejoría) son inferiores a las registradas durante la administración de Miguel de la Madrid. Por ejemplo, la mortalidad infantil y materna disminuyeron en este sexenio 19.7 y 16.7%, respectivamente, en tanto que en el anterior la caída había sido de casi 25 y 29.7%, en el mismo orden; distribuido el primer indicador por causas de muerte se aprecia la misma tendencia en todos los casos, con excepción de las defunciones por infecciones intestinales y deficiencias de nutrición. El aumento en la esperanza de vida de la población también fue menor (2.2%) al observado en los seis años anteriores (3.6%); analizando esta variable por sexo, encontramos que el ascenso en la esperanza de vida durante este gobierno fue menor para

²⁵³ Kumate, *op. cit.*, p. 170-171.

²⁵⁴ *Ídem*, p. 172-195.

²⁵⁵ *Ídem*, pp. 197-203.

las mujeres (1.9%) que para los hombres (2.4%).

En referencia a las desigualdades entre regiones se puede mencionar, por ejemplo, que si bien la tasa de mortalidad materna disminuyó 7.4% entre 1990 y 1992, el descenso fue mucho mayor en la región norte (21.4%) que en el centro (3.4%) y sur (1%),²⁵⁶ lo que refleja la persistencia de amplias inequidades en la distribución de recursos y oportunidades en el acceso a los cuidados materno-infantiles, sobre todo entre las entidades más pobres. En lo único que se ha podido alcanzar una provisión casi universal es en los programas de vacunación, que mostraron una cobertura por encima del 92% en la aplicación de todos los productos inmunizantes.²⁵⁷

La permanencia de desigualdades también son evidentes en la provisión de otros servicios de tipo curativo entre la población no derechohabiente. Aunque no existen datos confiables de cobertura para la salud asistencial, haciendo algunas inferencias podemos decir que, por lo menos potencialmente, aproximadamente el 50% de la población nacional en 1994 debería ser atendida por los sistemas a población abierta, en tanto que el resto tiene acceso a alguna institución de la seguridad social. Si consideramos los datos de la pobreza, entre los que se encuentran la población preferente de la salud asistencial, podemos suponer que alrededor del 38% de los habitantes del país requieren de estos servicios con mayor urgencia, de los cuales un poco más de la mitad (53%, es decir 16 millones) radican en el campo.²⁵⁸ En otras palabras, en una distribución equitativa los recursos asistenciales deberían dividirse en partes iguales entre los servicios urbanos y rurales.

Considerando la actual distribución de responsabilidades, no obstante que se afirme una mayor penetración de la SS en las zonas rurales,²⁵⁹ la mayor parte de los servicios dirigidos a estas poblaciones continúan en manos del IMSS-Solidaridad. Entre ambos subsistemas se aprecian ligeros movimientos que mejoran marginalmente los términos de las relaciones entre

²⁵⁶ *Ídem*, p. 198.

²⁵⁷ *Ídem*, p. 197.

²⁵⁸ Campos, Emma y Félix Vélez, "La pobreza rural en México", en: Vélez, F. (coord.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, México, 1994, p. 179.

²⁵⁹ Kumate, *op. cit.*, p. 159. "Destacan los programas desarrollados por la Secretaría de Salud para la ampliación de servicios, como el Programa México-BID -que opera desde el inicio de la administración en 21 estados de la República- y el de Solidaridad-SSA en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y el Distrito Federal. Con ello se ha incrementado la cobertura de la SSA en 8.5 millones de habitantes y se ha extendido el número de comunidades rurales dispersas en las que se proporcionan acciones intensivas de atención primaria de salud".

lo orientado a cada uno de los dos ámbitos, esto a pesar del gran diferencial en los ritmos de expansión del financiamiento a favor de la salud de los pobres rurales. Poniendo en la balanza los datos de 1994, se aprecia la persistencia de amplias brechas en los términos de la relación campo/ciudad en todas las variables de la asistencia médica: en presupuesto 14/86, en recursos humanos 10/90, en hospitales generales 23/77, en unidades de consulta externa 32/68, en camas censables 6/94 y en no censables 19/81, en consultas externas 15/85 y en egresos hospitalarios 11/89. Con estas diferencias, que ilustran la escasez de recursos disponibles para el campo, el IMSS-Solidaridad pudo atender sólo a menos de un tercio de los habitantes pobres del medio rural, es decir alrededor de 5 millones de habitantes.²⁶⁰ Como veremos en el siguiente apartado, estas desigualdades se acentúan si incluimos a la seguridad social como parte de los canales de acceso social a la atención médico-hospitalaria.

No obstante este panorama, resulta alentador que los servicios proporcionados por el IMSS-Solidaridad muestren una productividad mayor con relación a los ofrecidos por la SS y el DDF en áreas urbanas; esta aseveración se puede constatar si se compara la proporción de consultas externas practicadas por este programa (15% en 1994) con su participación en el financiamiento (14%) y en los recursos humanos (10%) de la salud asistencial, o el porcentaje de egresos hospitalarios (11%) con su disponibilidad de camas censables (6%). Estos resultados confirman que para los habitantes del campo es más redituable fomentar la construcción de clínicas y hospitales de menores dimensiones que, además de ofrecer consultas primarias y servicios de hospitalización a bajos costos, puedan convertirse, con una cobertura territorial más amplia, en vehículos para el control y la prevención de enfermedades en las dispersas comunidades del México rural.

Seguridad social

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, las instituciones de la seguridad social han sido las principales proveedoras de servicios de salud y pensiones en el país, consumiendo alrededor del 83% del presupuesto federal en el subsector a partir de 1984 y

²⁶⁰ Este dato de cobertura fue reportado en el informe de PRONASOL (Consejo Consultivo, *op. cit.*, p. 261, cuadro A12), aunque recientemente en: Ernesto Zedillo, *Anexo. Tercer informe de gobierno*, México, 1997, p. 217, se consigna una población atendida de más de 10 millones de personas en 1994. Este último dato resulta exagerado en la medida que, por ejemplo, las consultas externas practicadas por el IMSS-Solidaridad en ese año fueron un poco más de 7.5 millones y los egresos hospitalarios no rebasaron los 150 mil.

desde entonces cubriendo a más de la mitad de la población nacional. Durante el gobierno de Salinas de Gortari estos parámetros no se modificarían sustancialmente, con excepción de una caída de aproximadamente 6% en el número de beneficiarios del IMSS durante la segunda mitad del sexenio, producto del estancamiento en la cantidad de asegurados en el régimen obligatorio (un poco más de 11 millones de trabajadores). Con ello, la cobertura de este instituto bajó de 47 a 40% de la población total y, junto con la del ISSSTE, de 57 a 50.5% entre 1990 y 1994. De esta tendencia decreciente resultaron mayormente perjudicados los protegidos del IMSS en el campo, quienes en 1994 tuvieron un volumen inferior en 19% respecto del alcanzado en 1990, cayendo a 4.6% su participación en el conjunto de beneficiarios de este instituto. Como veremos un poco más adelante, previniendo una posible quiebra de la seguridad social, esta administración propuso entre 1992 y 1993 una reforma que modificaría las bases con las que venía operando este subsistema desde su fundación, afectando su desenvolvimiento futuro; por el momento, concentraremos nuestra atención en las implicaciones de la reducción de la cobertura.

Estos resultados ilustran, por un lado, las restricciones de la política económica para generar nuevos empleos formales en el sector privado y, por el otro, el fracaso de la seguridad social en el campo. También, con la caída en el número de derechohabientes se puede desprender un previsible aumento de la demanda de los servicios de la salud asistencial en proporciones similares. Este doble efecto sobre la redistribución social de la salud entre los dos grandes subsistemas, provocó que prácticamente se anularan las diferencias registradas en las tasas de crecimiento de los servicios, que fueron, con excepción del gasto (7.2% anual la SS contra 12.7% el IMSS y 8.7% el ISSSTE), mucho más favorables para la asistencia. En otras palabras, se mantienen relativamente inalterados los términos de la desigualdad en contra de los usuarios de la medicina asistencial. Partiendo de una población potencial a atender cercana al 50% del total nacional, la asistencia ofrece alrededor de un tercio de los servicios médicos de primero y segundo niveles con aproximadamente el 16% del presupuesto en salud, el 37% del personal, el 77% de las unidades de consulta externa, el 44% de los hospitales y el 38% de las camas censables.

Si consideramos estas diferencias y aceptamos como ciertas las cifras de usuarios

reportadas en el informe de gobierno de Zedillo de 1997,²⁶¹ que reconocen coberturas efectivas muy semejantes en ambos subsistemas (60.3 millones en total en 1994: 47.5% para la asistencia y 52.5% para la seguridad social), podemos obtener algunas conclusiones que aluden a aspectos de carácter cualitativo en el funcionamiento de la política de salud. En primer lugar, está claro que con un presupuesto seis veces inferior respecto de lo ejercido por la seguridad social, la asistencia (SS, DDF e IMSS-Solidaridad) presenta mejores niveles de rentabilidad en términos de la población atendida (28.7 millones) y de la cantidad de servicios que ofrece, tanto en los cuidados primarios como en los hospitalarios. Dentro de este subsistema, como ya se dijo, la atención a población abierta en el medio rural es aún más redituable. Este relativo éxito de la salud asistencial puede tener dos explicaciones: a) una mejor asignación de los recursos en el territorio, forzada por la dispersión de su población objetivo; y b) una provisión de servicios más extensiva y de menores costos, pero también de menor calidad.

Y en segundo término, desde el punto de vista de los beneficiarios, en el informe mencionado también se asegura que ambos subsistemas atendieron en 1994 a casi el 68% de sus respectivas poblaciones legales y/o potenciales, las cuales se distribuyen casi en parte iguales (48/52) entre sus diversas instituciones. Este dato, que podría interpretarse como una prueba de la capacidad de acceso social a la salud pública, alude a dos problemáticas distintas: para la seguridad social el hecho que el 32% de sus derechohabientes no acudan a recibir atención médica indica una menor necesidad social, por mejores condiciones de salud y alimentación, y una mayor disponibilidad de recursos para solicitar servicios privados; para la asistencia, en cambio, ese mismo hecho significa una marginación absoluta de cualquier posibilidad de acceso a las instituciones de salud, que afecta alrededor de 13.7 millones de personas.

El panorama que se trasluce a través de las características e instituciones que conforman el sistema nacional de salud nos orientan a pensar en un rediseño integral que permita mejorar rendimientos, la asignación y composición de sus recursos y la capacidad de atención social. Un primer paso sería la integración de un sistema único de salud que elimine los

²⁶¹ *Ídem.* La población usuaria se refiere "al segmento de población legal o de población abierta que usa los servicios de atención médica al menos una vez durante el año". Como se mencionó en el pie de página anterior, para el caso del IMSS-Solidaridad los datos de usuarios resultan exagerados, lo que puede arrojar una sobre-estimación de los resultados.

compartimentos determinados por la posición de los individuos en la estructura económica y actúe más en función de las necesidades sociales generales. Continuar como hasta ahora significa retrasar por tiempo indefinido el pleno ejercicio de un derecho social, garantizado sólo formalmente. Como veremos a continuación, con la reforma de la seguridad social planteada en el gobierno de Salinas y complementada durante la gestión del actual Presidente Ernesto Zedillo, además de abrirse nuevas incertidumbres en diversos frentes de este subsistema, parece cada vez más lejana la universalización de la salud.

Durante la segunda mitad de su administración, Salinas de Gortari propuso cambios a diversos artículos de las leyes que norman la actividad y responsabilidades de la seguridad social con el propósito de evitar su posible quiebra financiera, principalmente en lo relativo al seguro de pensiones (SIVCM). Con estas enmiendas, que se formalizaron después de un largo proceso de negociación con empresarios y sindicatos,²⁶² el gobierno se propuso romper con el régimen redistributivo intergeneracional (también llamado “de reparto”) que permitía pagar las pensiones en curso y, con sus excedentes, cubrir parte de la expansión física requerida por el seguro de enfermedades y maternidad (SEM), es decir, la salud. Este esquema, que podía alcanzar a población no derechohabiente (a través del IMSS-Solidaridad), de acuerdo a las predicciones, entraría en una etapa crítica al confluir dos factores: los crecientes déficit del SEM y la reducción del superávit del SIVCM debido al envejecimiento de la población. En estas condiciones financieras, según el pronóstico oficial, en un futuro no muy lejano les sería imposible a las instituciones garantizar a sus asegurados el disfrute pleno de ambas prestaciones sociales.

Anticipándose a ese evento, la administración de Salinas emprendió entre 1992 y 1993 la aprobación legislativa de reglas distintas para la conformación de los fondos de pensiones, creando el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).²⁶³ Esta reforma tuvo como objetivo central sustituir al viejo régimen de reparto, o de bolsa común, estableciendo la individualización de las aportaciones tripartitas. Con el nuevo sistema estas contribuciones deberán depositarse en cuentas individuales únicas que con el tiempo formarán los recursos

²⁶² Un análisis y recapitulación de este proceso puede ser consultado en: Bertranou, Julián, “La política de la reforma de la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro” en: Estudios Sociológicos, núm. 37, enero-abril de 1995, pp. 3-24.

²⁶³ Los decretos que promueven la creación del SAR en el ISSSTE y el IMSS aparecen publicados en el DOF el 27 de marzo de 1992 y el 20 de julio de 1993, respectivamente.

necesarios para el sostenimiento de cada pensionado. Como veremos, con esta iniciativa también se modificó la dinámica de los fondos de vivienda al incorporarlos como una subcuenta dentro de la estructura del SAR.

En los decretos originales de 1992 y 1993 se preveía que las cuentas individuales del SAR serían administradas por instituciones de crédito o entidades autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), órgano federal dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Muchas de las ideas comprendidas en este proyecto serían aterrizadas y ampliadas durante el sexenio siguiente con la aprobación de nuevas reformas a la Ley del Seguro Social (en 1995) y a la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro (en 1996), las cuales entraron en vigor a partir del segundo semestre de 1997. Aunque correspondería analizar los cambios de esta reforma en el último subcapítulo, en la medida que su aplicación con el esquema completo tuvo lugar durante el gobierno de Ernesto Zedillo, para no dejar inconcluso este tema y dedicar ese último apartado sólo para conclusiones, a continuación se expondrán los elementos más importantes de la nueva legislación así como algunos de las consecuencias que se perfilan con su implementación.

Con los cambios a los ordenamientos jurídicos promovidos entre 1995 y 1996, el gobierno concretó las reglas de integración y funcionamiento del sistema de seguridad social que entraría en vigor el primero de julio de 1997. En lo referente a la reforma de las pensiones se estableció al final que el SAR estuviera integrado por tres subcuentas: la primera, constituida con los seguros para el Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); la segunda, nutrida con aportaciones voluntarias adicionales de los propios trabajadores; y la tercera, conformada con el Fondo para la Vivienda (FV). Para los dos primeros fondos se dispuso la instauración de Administradoras y Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (AFORES y SIEFORES), como sociedades mercantiles sujetas al control de la CONSAR, con capacidad para manejar e invertir las cuentas individuales en bonos gubernamentales o en diversos instrumentos privados que generen rentas y respalden actividades productivas. Dentro de este esquema cada trabajador podrá elegir libremente a la entidad que administrará sus ahorros y éstas, a cambio de una comisión, tendrán el compromiso de garantizar un rendimiento anual de por lo menos el 2% por encima de la inflación. Para el caso del FV se determinó que los recursos siguieran operando bajo el control del INFONAVIT, aunque ahora observando características similares a las de una AFORE en

la medida que esos fondos serán reportados en las cuentas individuales.

Trueba Lara asegura que la reforma de las pensiones planteada en 1995, que por el momento no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado, contiene los fundamentos que permitirán mejorar las condiciones de protección social previstas en la Ley anterior y corregir las ineficiencias y distorsiones con las que operaba el IMSS. De acuerdo con este autor, al sacar de las instituciones de la seguridad social estos recursos se podrá: aumentar gradualmente el volumen del ahorro interno y su disponibilidad para las necesidades de la producción; hacer frente a los desequilibrios inherentes al sistema de reparto; eliminar las desviaciones provocadas por el movimiento de recursos hacia necesidades sociales distintas a las de la jubilación; y, mejorar la situación económica de los pensionados.²⁶⁴ Considerando la cercanía de la aplicación de la nueva Ley resulta difícil valorar en estos momentos sus posibles efectos en algunas de estas afirmaciones. No obstante, existen algunos indicios que permiten vislumbrar el panorama que se proyecta en tres aspectos fundamentales: a) el aumento en el volumen del ahorro interno y su distribución entre las entidades administradoras y entre los diferentes instrumentos de inversión; b) los efectos sobre el monto de las pensiones individuales; y c) los impactos sobre los demás componentes de la seguridad social, especialmente en la atención de la salud.

En el primer caso, resulta lógico suponer que las nuevas disposiciones tenderán a incrementar el volumen del ahorro interno; según estimaciones oficiales este ahorro se ubicará alrededor del 60% del PIB entre los próximos 15 y 20 años.²⁶⁵ Para 1994 estos fondos representaron el 2.4% del producto, regresando todos ellos a las arcas gubernamentales convertidos en deuda pública interna.²⁶⁶ De no corregirse este sesgo en la orientación de los recursos, se traduciría en el futuro en un serio obstáculo para cumplir con el propósito de apoyar a las actividades productivas, beneficiando exclusivamente en este nivel al capital especulativo. Además, la experiencia que se había presentado hasta 1995 refleja “una concentración casi monopólica del porcentaje de captación bancaria por concepto de las cuotas

²⁶⁴ Trueba Lara, José Luis, *AFORES bajo la lupa*, Times Editores, México, 1997.

²⁶⁵ Declaraciones del director general del IMSS contenidas en: Ulloa Padilla, Odilia, “Enfoque liberal de la seguridad social en México”, en: *Economía Informa*, núm. 245, enero-marzo de 1996, pp. 37-46.

²⁶⁶ Rangel, Georgina, “Las modificaciones al sistema de seguridad social y su impacto en las mujeres mexicanas”, en: Moreno, Pedro (coord.), *La seguridad social y los trabajadores*, Congreso del Trabajo-Fundación Ebert, México, 1995, p. 112.

patronales depositadas en las subcuentas de retiro y de vivienda que administran durante tres días las entidades bancarias de crédito, antes de transferirlas al Banco de México: BANAMEX, BANCOMER y Banca Serfín concentran 75.89 % del total de estos recursos. En este contexto, puede esperarse que los grupos financieros más grandes que hoy operan en los mercados de dinero y de capitales en el país concentren y centralicen los recursos de los fondos de pensiones y de retiro mediante su participación en la constitución de AFORES y SIEFORES. El panorama, sin duda, es de una competencia reducida”.²⁶⁷

Desde el punto de vista de los efectos de la reforma en los montos de las pensiones y de las prestaciones económicas derivadas de otros riesgos, la situación aún es incierta; no obstante, analizando con más detalle la nueva legislación encontramos diferencias con la anterior en dos aspectos: en primer lugar, se proyecta incrementar la pensión mínima de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada de 80 a 100 % de un salario mínimo (aunque ahora del DF), lo que representa una mejoría marginal tomando en cuenta el gradual deterioro del poder adquisitivo de dicho salario (art. 168 de ambas leyes); en segundo lugar, con la nueva Ley se incrementa en 2.5 veces el número de semanas cotizadas al IMSS (de 500 a 1250, es decir, de casi 10 a un poco más de 24 años) que deberá cubrir un trabajador para tener derecho a una pensión por cesantía, a partir de los 60 años de edad, y por vejez, de los 65 años en adelante (arts. 154 y 162); de no alcanzarse esa cifra por algún accidente o enfermedad profesional que deje al trabajador incapacitado permanentemente, se deberá contratar un “seguro de sobrevivencia” cuyo monto será determinado por los ahorros de la cuenta individual y por una aportación adicional del IMSS; en caso de muerte se mantendrá la misma composición de recursos y la aseguradora pagará a los beneficiarios una renta vitalicia.

De entrada, estos elementos permiten apreciar la persistencia de un nivel de protección social precario para aquellos individuos (y sus dependientes) que pudieran encontrarse en situación de pobreza al momento de la jubilación o de sufrir una enfermedad o un accidente que los deje incapacitados de manera permanente o les cause la muerte. Según un estudio los peores efectos de este probable panorama perjudicarían mayormente a las mujeres debido a su menor disponibilidad de ingresos, a su mayor longevidad y, en general, a sus desfavorables condiciones de subsistencia, salud y posición dentro de la estructura social.²⁶⁸ En términos

²⁶⁷ Ulloa Padilla, *op. cit.*, p. 45.

²⁶⁸ Rangel, *op. cit.*, pp. 113-118.

generales, el escenario proyectado por la nueva Ley no garantiza una mejoría sustancial respecto de las condiciones previas tomando en cuenta la actual distribución salarial (69% de los asegurados perciben entre uno y tres salarios mínimos) y la evolución negativa del empleo, los salarios y la inflación, así como las restricciones de la competencia en el mercado privado de pensiones y los costos adicionales que implica la reforma, tanto para los individuos (comisiones y primas de riesgo) como para el Estado (pago de pensiones actuales e incremento de los subsidios al IMSS debido a su descapitalización).²⁶⁹

En lo referente al impacto de la reforma sobre los servicios de salud se observa que, efectivamente, la retirada de los fondos para el retiro dentro de la estructura financiera del IMSS causó un desequilibrio de tal magnitud que obligó al Estado a incrementar su participación de aproximadamente un 5% en 1995 a más del 42% de los ingresos que se esperaba captaría directamente este instituto en 1998, con lo cual se se cubriría el total de las pensiones en curso y parte de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez, vida, guarderías, entre otras prestaciones sociales.²⁷⁰ Sin duda, estas aportaciones federales ayudaron a evitar la crisis financiera del IMSS y, por lo menos, a sostener los compromisos adquiridos con sus derechohabientes en aspectos claves del bienestar, como son el cuidado médico y las pensiones actuales. No obstante, esta recomposición financiera apenas servirá para restituir los fondos perdidos por la reforma, lo que aunado a las tendencias decrecientes de la masa salarial y del empleo formal difícilmente podrá contribuir a mejorar los servicios de salud y a expandir la oferta; incluso, con las nuevas disposiciones para el financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad, que reducen la aportación de patrones y trabajadores en más de 30% del total asegurado, al pasar de 94.4 a 62.5% de participación, hay quien predice un déficit en un tiempo no muy lejano que obligará a limitar estos servicios.²⁷¹

Para la atención de la salud, sin embargo, los impactos negativos de mayor incidencia social, causados indirectamente por la reforma, se dejarán sentir entre la población no derechohabiente a la seguridad social. Esto por dos razones principales: en primer lugar, dadas las restricciones de la nueva Ley y a la luz del proceso de descentralización

²⁶⁹ Ulloa Padilla, *op. cit.*, pp. 37-46.

²⁷⁰ SHCP, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998*. IV. *Impulso al bienestar social*, pp. 3 y 6.

²⁷¹ Guzmán Melgarejo, Miguel Ángel, "La reforma de la seguridad social y su impacto en la salud. ¿Modernización o retroceso?", en: *Trabajo y democracia hoy*, núm. 30, marzo-abril de 1996, p. 11.

recientemente reactivado,²⁷² el IMSS dejará de otorgar los servicios que venía ofreciendo a población abierta en el medio rural, transfiriéndolos a entidades dependientes de los gobiernos estatales. Dentro del nuevo esquema, las instituciones locales encargadas de esta responsabilidad tendrán que considerar algunos gastos que antes eran absorbidos por este instituto, como los derivados por concepto de administración. En segundo lugar, tomando en cuenta que el costo fiscal de la reforma, incluyendo la aportación al nuevo seguro de retiro (26.1 % del RCV), representa una erogación 12 veces superior a la que hubiera correspondido aportar al Estado con la legislación anterior (es decir, un gasto anual equivalente al 1.1 % del PIB),²⁷³ es muy probable que se congele, o incluso disminuya, el presupuesto de la salud asistencial. Ambos elementos se traducirán, en consecuencia, en servicios de calidad inferior y menor capacidad de cobertura para el 50 % de la población nacional que no está protegida por la seguridad social.

Como una forma de aminorar la carga social de la asistencia pública, se estableció en la reforma de 1995 la posibilidad de ampliar el acceso al IMSS a través de un nuevo seguro médico de tipo familiar, que se supone beneficiará a otros grupos de trabajadores que no podían inscribirse de manera individual con el sistema anterior. Para un estudioso del tema, resulta muy poco probable que muchas familias de escasos recursos se beneficien de este seguro en la medida que su costo (137 pesos, es decir, alrededor de 22, 11.2 y 7.5 % de uno, dos y tres salarios mínimos mensuales, respectivamente) representaría un gasto adicional importante para sus ya de por sí mermados ingresos: “como punto de comparación se puede señalar que con la ley vigente, los trabajadores asalariados pagan el 5.25 % sobre su salario para tener derecho a servicios médicos, pensiones, SAR, guarderías y prestaciones sociales”.²⁷⁴

Para la política de salud, las tendencias que se desprenden muy probablemente contribuirán a agrandar la brecha de desigualdad observada en la distribución del presupuesto y los servicios entre la población objetivo de la asistencia y los derechohabientes de la seguridad social. Debido a los cambios realizados por el Presidente Zedillo en la contabilidad

²⁷² En el proyecto de egresos de la federación de 1998 (SHCP, *op. cit.*, VII. *Avances en el federalismo*, p. 6) se afirma que en 1997 se completó el proceso de descentralización de la salud asistencial, al firmarse los acuerdos de transferencia con las 31 entidades federativas que existen en el país, incluido el DF.

²⁷³ SHCP, *op. cit.*, *Proyecto ...*, pp. 6-7.

²⁷⁴ Guzmán Melgarejo, *op. cit.*, p. 9.

gubernamental reportada en los anexos de sus informes anuales de gobierno,²⁷⁵ no podemos cuantificar con exactitud el impacto de los costos de la nueva legislación en la estructura del financiamiento de la salud; no obstante, cabría esperar una mayor inequidad a la que existía en 1993, cuando el IMSS y el ISSSTE consumieron casi el 83 % de las erogaciones del subsector. Haciendo estimaciones indirectas se puede decir que esta participación rondó el 90 % en 1996, un año antes de ser aplicadas las nuevas medidas en materia de pensiones.

En conjunto, con esta reforma se pretenden ajustar los parámetros de expansión de la seguridad social a las tendencias del crecimiento económico, particularmente en su articulación con el incremento de los salarios y con la creación de empleos formales. En el corto y mediano plazos los escenarios proyectados directa o indirectamente por la nueva legislación indican un previsible deterioro en la provisión de los servicios de salud, que afectará en mayor medida a grupos vulnerables de la sociedad, como en el caso de las mujeres y los niños, y a sectores sociales tradicionalmente marginados, como lo han sido los habitantes pobres del medio rural. En condiciones de inestabilidad económica cabría esperar una mayor erosión en la cobertura y calidad de dichos servicios. Por otro lado, tomando en cuenta la descentralización de los servicios asistenciales, parece esfumarse la alternativa de crear un sistema nacional único que pudiera aminorar las ineficiencias administrativas y de planeación, producto de la dispersión de esfuerzos institucionales, y reducir así las desigualdades sociales con la velocidad que impone la emergencia.

Vivienda

Como se expuso páginas atrás, hacia finales del sexenio de Miguel de la Madrid, según el informe de Ruiz Massieu, las instituciones proveedoras de vivienda pública comenzaron a entrar en una etapa crítica de descapitalización provocada por la inflación y por su política de recuperación de créditos. Para este autor, se añadían a este escenario de la política, que arrastraba un déficit de alrededor de 6.1 millones de unidades, otros "factores que tradicionalmente han inhibido la oferta de vivienda [como] han sido la escasa disponibilidad de tierras con servicios y al precio adecuado, la limitada capacidad del sector público para

²⁷⁵ Este es un problema que será tratado con mayor amplitud en el último apartado de este capítulo, por el momento baste decir que los anexos estadísticos de los informes de gobierno de Ernesto Zedillo ya no desagregan el gasto ejercido en el subsector salud y seguridad social, lo que impide apreciar los cambios en su composición.

financiar programas habitacionales, la inadecuada estructura de la banca, el deterioro del ingreso familiar, y los obstáculos al sector privado en vivienda para arrendamiento”.²⁷⁶ Con este diagnóstico, el gobierno de Salinas emprendió una serie de modificaciones a la forma de intervención del Estado en los aspectos que conformaban hasta entonces la política habitacional.

La estrategia que se puso en marcha en esta administración, planteada en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, estimaba que era indispensable construir 1.3 millones de viviendas nuevas y mejorar 1.5 millones más, a fin de evitar el incremento del déficit. Siguiendo a Ruiz Massieu, para lograr este propósito era necesario modernizar los organismos encargados de su financiamiento; concertar “con el fin lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados[;] ...disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y de bajos ingresos y apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada; buscar mecanismos más eficientes para la asignación de los recursos a modo de canalizarlos a quienes más lo necesitan; conservar el valor real de las aportaciones no utilizadas evitando los subsidios cruzados; inducir mayor oferta de vivienda nueva del sector privado y fomentar la autoconstrucción. Las nuevas políticas del Estado en materia de vivienda [concluye] tuvieron la finalidad, entre otras cosas, de buscar convertir al Estado en promotor y financiero, que no en constructor, y de lograr que la sociedad civil participara con mayores bríos en la generación de vivienda”.²⁷⁷

Para el sector público, los cambios en las directrices de la política tuvieron implicaciones de muy diversa índole dependiendo de la función social y características particulares de cada organismo, pero de manera unívoca tendieron a constituirlo sólo en un soporte financiero complementario de las acciones de la banca comercial y de las empresas constructoras. Dadas las restricciones prevalecientes en el entorno financiero al inicio del sexenio, el programa de reformas en materia habitacional necesariamente tendría que avanzar de forma paralela al proceso de liberalización económica, particularmente en lo relativo a la desregulación y reprivatización de las instituciones bancarias. Con este fin, entre 1989 y 1991 se establecieron una serie de modificaciones a la legislación que permitirían, entre otras cosas, la eliminación paulatina del encaje legal, que obligaba a destinar ahorros a viviendas de interés

²⁷⁶ Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 231.

²⁷⁷ *Ídem*, pp. 231-232.

social, y la venta de los bancos a particulares.²⁷⁸ Utilizando el nuevo marco legal, entre 1991 y 1992 fueron vendidas las 18 instituciones que habían sido nacionalizadas por López Portillo en 1982, pero ahora contando con mayor libertad para otorgar créditos y definir tasas de interés, en medio de un supuesto ambiente de mercado competitivo.

La conclusión de esta faceta de la reforma del Estado tuvo efectos inmediatos en la reorientación de la política habitacional. En 1992 la banca incrementó en más de un 500% el volumen de recursos invertidos en vivienda, acrecentando en casi 42 puntos porcentuales su participación en la inversión nacional, en la cual nuevamente ocupó, después de muchos años de haberla perdido, la primera posición como proveedora de financiamiento con el 68.4% del total (ver cuadro 11). Durante los tres años anteriores, el sector público entró en una etapa de recomposición que ayudó a sentar las bases de este relativo éxito. En esta dirección apuntan dos cambios centrales: la eliminación de los subsidios y la disminución de los préstamos otorgados por el FOVI; y, la propensión de los otros organismos públicos a constituirse en instituciones financieras complementarias, tanto de los créditos otorgados por la banca como de las acciones que pudiera desarrollar la propia sociedad. Contando con ambos componentes, la banca privatizada se convirtió en el agente principal de la política, con capacidad para articular la estructura financiera de los créditos individuales, procurando conciliar dos elementos: las prioridades y restricciones públicas y el ingreso familiar. Este esquema de expansión empezó a enfrentar problemas en los dos años siguientes a 1992, al grado que en 1994 el sector público en su conjunto tuvo que aportar 43.5% más de los recursos invertidos en 1993, a fin de revertir la caída del financiamiento no gubernamental. En ese año fue particularmente fundamental la intervención del FOVI, cuya inversión, después de cuatro años consecutivos de decrementos, volvió a aumentar a una tasa cercana al 400%.

Con los movimientos en la escala financiera registrados a partir de 1992, el país pudo contar con una mayor cantidad de recursos (aproximadamente 2.5 veces más que en 1991) para cubrir las necesidades de vivienda. Esta disponibilidad adicional de inversión inmobiliaria, sin embargo, no se tradujo en menores costos sociales ni en beneficios para todo el conjunto nacional; por el contrario, tuvo repercusiones negativas que afectaron en mayor medida a los sectores sociales de menores ingresos, incorporados o no a los sistemas de la seguridad social.

²⁷⁸ Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, pp. 178-182.

Para los asegurados, las repercusiones provinieron tanto de la nueva política de recuperación de créditos de sus instituciones, que exigía por lo menos mantener el valor real de las inversiones dadas las condiciones establecidas por el SAR,²⁷⁹ como por la complementariedad financiera auspiciada por la banca, que cobraría intereses de mercado; ambos elementos confluyeron en un aumento de la carga individual que debía pagarse por la adquisición de una vivienda de interés social.

Para la población potencialmente usuaria del financiamiento proveniente del FOVI, que tradicionalmente han sido los sectores medios de la sociedad, los impactos fueron similares tomando en cuenta la eliminación del subsidio y el aumento de la participación bancaria en la composición de los préstamos. Dentro del nuevo marco, la intervención del FOVI se concentró en la ampliación de los plazos de amortización (de 20 a 30 años) garantizando la deuda individualizada de largo plazo, en tanto que los bancos se harían cargo de los créditos para la construcción a corto plazo. Con esta distribución de responsabilidades se pretendía atenuar el incremento de los costos para las familias a corto y mediano plazos, a costa de un periodo de amortización mucho más largo.

Finalmente, para el resto de la población que no contaba con un empleo formal o que por su nivel de ingreso no podía acceder a los circuitos financieros públicos y/o privados, el acceso a recursos de tipo habitacional fue cada vez más limitado. En conjunto, las asignaciones orientadas a este segmento poblacional tuvieron una reducción promedio cercana al 1 % anual durante el sexenio, llegando a representar apenas al 7.4 % de la inversión pública en vivienda ejercida en 1994. Además de esta cada vez más reducida disponibilidad de recursos, que afectó principalmente al presupuesto del FONHAPO, los programas específicos de cada organismo fueron sometidos a un proceso de revisión que pretendía evitar su deterioro financiero, constituyéndolos en fondos recuperables orientados a complementar los esfuerzos y las posibilidades económicas de las familias. Con esta visión fueron reimplantados los programas de vivienda progresiva, de mejoramiento, lotes con servicios, regularización de la tenencia de la tierra y todas aquellas acciones que pudieran derivarse de la autoconstrucción.

²⁷⁹ Como se mencionó en el apartado anterior, se constituyó dentro del SAR la subcuenta de vivienda que sería nutrida con las aportaciones que los patrones debían cubrir sobre un 5 % de los salarios de sus trabajadores. Si bien este fondo seguiría en poder de las instituciones de vivienda asociadas a la seguridad social para su financiamiento, éstas tendrían la obligación de pagar un rendimiento en función del saldo remanente de operación, lo que las comprometía a mantener finanzas equilibradas y exigir la recuperación de los créditos en términos reales.

La pocas viviendas terminadas que se entregaron durante este gobierno a los sectores sociales de bajos ingresos fueron, como relata Judith Villavicencio, menos accesibles a los más pobres.²⁸⁰

Como puede desprenderse de todo lo anterior, la reforma de la política habitacional trajo consigo, por un lado, un crecimiento sin precedentes de la inversión disponible que, como aseguran los datos oficiales, sirvió para financiar alrededor de 1.9 millones de viviendas, un ~~cantidad cercana al 73% de la cifra acumulada entre 1925 y 1988,~~²⁸¹ ~~por otra parte, no obstante~~ esta expansión, los canales de acceso a estos recursos y bienes se fueron estrechando para los sectores más pobres de la sociedad, incluso dentro de aquellas instituciones que formalmente debían atenderlos. En otras palabras, la acción inmobiliaria promovida por el Estado en este sexenio se entrampó en un doble efecto: la ampliación de la oferta y el incremento de la desigualdad. La reciente quiebra técnica del sistema bancario nacional, producida por la crisis de 1994-1995, que llevó a muchos acreditados a devolver las viviendas o a declararse insolventes, pone en duda, además, la eficacia de esta opción como ordenadora de la política dentro de un marco regulador prácticamente abierto.

Educación

Como lo habíamos apuntado, los resultados de la política educativa derivada de la crisis económica mostraban la limitada capacidad del Estado para mantener un ritmo de expansión acorde a las necesidades de la sociedad, especialmente entre un sector de la población que demanda opciones de aprendizaje post-elementales y que tiende a acrecentarse aceleradamente con el cambio en la estructura de edades. Sin excepciones, todos los niveles superiores a la primaria registraron pérdidas en la capacidad de cobertura de sus poblaciones potenciales. Entre los principales afectados encontramos a los servicios de educación superior, en cuyo caso la desaceleración en los ritmos de crecimiento fue de tal magnitud que provocó una abrupta caída en la atención a la demanda de casi 31 puntos porcentuales entre los ciclos 1981-1982 y 1988-1989, situando la cobertura de las universidades en este último ciclo en tan sólo un poco más de la mitad (57%) de los egresados del bachillerato. Aunado a los problemas

²⁸⁰ Villavicencio Blanco, Judith, "Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal", en: *Revista Mexicana de Sociología* 2/97, pp. 209-226.

²⁸¹ Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 265, cuadro 2.

cuantitativos, el desempeño de todo el sistema continúa presentando serias deficiencias que se expresan en altos índices de deserción y reprobación y bajos niveles de eficiencia terminal. A todos estos elementos habría que agregar la persistencia de desigualdades regionales en todos los indicadores de calidad y cantidad entre los estados del sureste y los del centro y norte del país y entre las ciudades y las poblaciones rurales e indígenas.

En este contexto, el gobierno de Salinas emprendió un nuevo programa de reforma que, en sus trazos generales, se proponía aumentar la cobertura, reducir las desigualdades y mejorar la calidad de la educación pública nacional. Si bien en este programa se planteaban acciones específicas para cada nivel de enseñanza, su propósito central fue concluir el proceso de descentralización de la educación básica que había iniciado la administración anterior. Tal y como había sucedido en el pasado esta reforma también enfrentó resistencias por parte del sindicato de maestros (el SNTE). Esta oposición y la propia debilidad política del gobierno entrante obligaron a las autoridades educativas a someter el proyecto a negociaciones con la cúpula del SNTE, las cuales culminaron tres años después, es decir en 1992, en un acto oficial donde el sindicato, los gobernadores y la SEP firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).²⁸² Sobre esta base, al año siguiente se modifica el artículo 3º Constitucional (DOF, 5 de marzo de 1993) y se promulga la Ley General de Educación (LGE -DOF, 13 de julio de 1993) con el fin de dar garantías jurídicas al Acuerdo y reconocer como un derecho social el acceso a los niveles básicos de la enseñanza. Particularmente, en la LGE se precisaron las competencias exclusivas y concurrentes en el manejo de la política educativa y se puntualizaron los principios y estrategias a seguir.

Con este marco legal finalmente fue transferida a los gobiernos locales (con excepción del DF) la responsabilidad de proveer y administrar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como regular a las escuelas particulares, reservándose la federación únicamente facultades normativas y de planeación, entre las que destacan determinar los planes y programas de estudio, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, establecer el calendario escolar, regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, y

²⁸² Ver: Arnaut, *op. cit.*; y; Trejo, Guillermo, "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en: Roett, Riordan (Comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S.XXI, México, 1996.

normar la integración y el funcionamiento de los consejos de participación social.²⁸³ Junto a esta redistribución de funciones, en la reforma se acordó poner en marcha tres estrategias paralelas: la renovación de los materiales y contenidos educativos, la elevación de la calidad del magisterio y la canalización de recursos compensatorios hacia los grupos sociales y regiones con mayor rezago en el país. En conjunto, se pensaba que con estos cambios sería posible, sin vulnerar la unidad de la política educativa nacional, mejorar los parámetros de calidad, equilibrar las oportunidades de acceso y, especialmente, dar cumplimiento a la promesa constitucional de universalizar la educación básica.

De acuerdo con diversos estudios empíricos, la federalización ha avanzado de manera irregular en los distintos escenarios regionales y en muchos casos no ha podido consolidarse debido a que fue concebida sin considerar las diferencias estatales en cuanto a la presencia o no de subsistemas de educación federal y locales, así como por los vacíos, ambigüedades y rigideces del marco jurídico en lo relativo a la definición de políticas educativas, el respeto a los espacios para generar normativas estatales y en lo concerniente a la dependencia financiera. En la práctica estos problemas han dificultado la fusión de los subsistemas federal y locales, tienden a reproducir las desigualdades regionales, inhiben la innovación e impiden que los gobiernos de los estados tomen efectivamente el control sobre el manejo de la política. No obstante, en la opinión de los especialistas, en la medida que la descentralización avance, se superen las resistencias a la integración, se amplíen los programas compensatorios, se refuercen las medidas de superación y evaluación académicas y los cambios aterricen en las aulas, habrá más oportunidad para desarrollar servicios de educación básica universales y de calidad.²⁸⁴

Según los datos oficiales más recientes de cobertura la universalización de los servicios educativos ya es una realidad en la enseñanza primaria, donde la atención a la demanda alcanza al 98 % de la población objetivo. Para los demás niveles los índices de absorción muestran que un poco más del 90% de los que concluyeron la primaria y secundaria pudieron acceder a la

²⁸³ Ver: Pardo, *op. cit.*, pp. 106-108; y, Ornelas, Carlos, "La descentralización de los servicios de educación y de salud en México", en: Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (Comp.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Doc. LC/L.1132, 1998, pp. 190-192.

²⁸⁴ Ver: Pardo, M. del C., "Reflexiones finales a manera de conclusión" en: Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999, pp. 549-562; Arnaut, *op. cit.*, pp. 91-95; Ornelas, *op. cit.*, pp. 194-197; y, Trejo, *op. cit.*, pp. 169-180.

secundaria y la educación media superior, respectivamente, y de los que terminaron el bachillerato el 86 % tuvo la oportunidad de inscribirse en alguna opción de enseñanza superior. No obstante la importancia de estas últimas cifras, debemos puntualizar que en gran medida los valores que toma el índice de absorción están sobreestimados por las ineficiencias que aún muestra el sistema educativo en la formación académica, continuidad y permanencia de los estudiantes hasta la conclusión de cada nivel, generando con ello un proceso acumulativo y creciente de rezagos y abandonos. Los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal así lo indican: mientras que en la primaria tienen proporciones del 2, 6 y 86 %, respectivamente, en la secundaria se incrementan al 8, 20 y 76 %, en la profesional media o técnica alcanzan al 23, 28 y 44 % y en el bachillerato se ubican en el 16, 36 y 60 %.²⁸⁵ Al final quienes lograron llegar a la licenciatura apenas representan, como los reconoció recientemente la SEP, al 19 % de la población de entre 20 y 24 años, un porcentaje que es incluso inferior a la de países menos desarrollados, como Ecuador que tiene una cobertura del 23 % o Bolivia del 20 %.²⁸⁶

En lo que respecta a las alternativas de educación para adultos, sorprende que a pesar de los esfuerzos que se han puesto en marcha para ofrecer servicios especializados de alfabetización, primaria y secundaria, el analfabetismo continúa siendo uno de los principales problemas del país, al grado que todavía en el 2000 el número de analfabetas mayores de 15 años permanece en alrededor de 6 millones de personas, un volumen similar al que había en 1960. En general, las deficiencias del sistema educativo implican una pérdida importante de recursos y dificultan avanzar con mayor velocidad en la universalización del mínimo constitucional de 9 años de educación (6 de primaria y 3 de secundaria) y en el acceso a otros niveles de preparación técnica o profesional acordes al desarrollo y posición de nuestro país en el contexto internacional. De mantenerse los ritmos de crecimiento de los últimos años en el grado de escolaridad será hasta el año 2012 cuando la sociedad alcance los 9 años de estudio en promedio, considerando que este indicador creció una décima de punto cada año entre 1996 y el 2000, es decir, pasó de 7.4 a 7.8 años en este periodo.²⁸⁷

²⁸⁵ Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo del sexto informe de gobierno*, 2000, pp. 228-244.

²⁸⁶ Tomado del periódico: La Jornada, 28 de enero de 2001.

²⁸⁷ Ver: Zedillo, *op. cit.*, 2000, p. 230.

Alimentación

Como se recordará, la política alimentaria había experimentado durante el sexenio pasado algunas de las peores consecuencias del ajuste presupuestal a que obligó la crisis económica de 1982. Además de la eliminación del SAM en 1983, el gobierno inició un programa de reestructuración de la política que se propuso modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo) de tal forma que resultaran beneficiados sólo los sectores de más bajos recursos y se atendiera a un estricto control de prioridades. Entre los objetivos centrales de esta estrategia estaban la eliminación gradual de todos los subsidios generalizados a la producción y consumo de alimentos y la reorientación hacia subsidios específicos aplicados a un grupo reducido de productos básicos (en la práctica, leche y tortillas) y dirigidos a las familias pobres. La instrumentación de esta política, en combinación con los efectos de la inestabilidad de la economía sobre la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo, provocaron el deterioro de la situación alimentaria nacional. De acuerdo con algunas estimaciones el “48 % de la población vivió por debajo de los niveles mínimos aceptables de nutrición en 1988. Esto significa que aproximadamente 39 millones de personas, 27.5 % de las cuales viven en áreas rurales, están desnutridas, en comparación con los 35 millones de 1979”.²⁸⁸

Hacia finales del sexenio, en el marco de un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), y de manera compensatoria a la contención salarial requerida para cumplir con las metas anti-inflacionarias acordadas, el Estado retomó temporalmente la política de subsidios generales a partir de 1988, la cual fue nuevamente abandonada dos años después por la administración siguiente, cuando se pusieron en marcha los programas nacionales de modernización del Campo (PNMC) y del Abasto y del Comercio Interior (PNMAyCI), ambos para el periodo 1990-1994. Además de plantearse de nueva cuenta terminar con las distorsiones producidas por los subsidios indiscriminados, los dos programas también tuvieron como denominador común la idea de modificar las bases de funcionamiento de todas las agencias estatales vinculadas a la producción y abasto de alimentos,²⁸⁹ así como desechar las regulaciones que entorpecen o

²⁸⁸ Brachet y Sherraden, *op. cit.*, pp. 346-347.

²⁸⁹ Ver: Appendini, Kirsten, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, COLMEX, México, 1992, p. 139. Las apreciaciones de la profesora Appendini se refieren sólo al PNMC, pero a nuestro juicio también son válidas para el PNMAyCI.

limitan los intercambios económicos en todas las fases del proceso producción-consumo.

Desde el punto de vista de los apoyos a la producción y productividad en el campo, la instrumentación del PNMC implicaba como principales tareas: reemplazar a las leyes agrarias vigentes con “un marco normativo propicio para alcanzar libertad, justicia y eficiencia económica”;²⁹⁰ eliminar los subsidios a los fertilizantes y desincorporar su producción; liberalizar la importación de insumos industriales y semillas; establecer aranceles a la importación para proteger el cultivo nacional; ajustar los precios del maíz, frijol y trigo con base en el deslizamiento del tipo de cambio y la inflación de los principales socios comerciales; mantener los precios de garantía al maíz y frijol; restringir la dotación de paquetes tecnológicos y bonos de “estímulo” a los agricultores con potencial productivo; apoyar la organización de productores y otorgar créditos para la comercialización; y, reestructurar la política crediticia de tal modo que se pueda dar un trato diferencial a los productores dependiendo de su ingreso y potencial productivo. En este último aspecto se establecieron tres grandes estratos, cada uno con opciones de acceso a créditos diferenciados: los productores que actúan dentro de la agricultura comercial, quienes deberán satisfacer sus necesidades de financiamiento en la banca privada; los agricultores de bajo ingreso pero con potencial productivo, quienes serán atendidos directamente por la banca pública (BANRURAL); y los campesinos pobres, que tendrán a su alcance algunos recursos del PRONASOL a través de sus subprogramas productivos o de bienestar social.²⁹¹

Desde la óptica de la comercialización y el abasto, en el PNMAyCI se planteaba modificar todos aquellos aspectos de la política que limitaban la oferta adecuada de alimentos básicos, suponían barreras a la libre competencia en los mercados, alentaban la especulación, anulaban el poder de los consumidores y constituían un gasto público excesivo e ineficiente. Con estos fines se estableció una estrategia que incluía como líneas de acción: aligerar las regulaciones económicas y administrativas; promover, en colaboración con los gobiernos locales y agentes privados, la construcción de infraestructura comercial y la provisión de servicios de apoyo a la comercialización; consolidar y ampliar los sistemas de información de mercados; fomentar la creación de uniones de crédito y de compra entre los pequeños

²⁹⁰ Téllez, Luis, “I. Campo”, en: Warman, Arturo, *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México, 1994, p. 55.

²⁹¹ Ver: *Idem*, pp. 139-142.

comerciantes y de sociedades agroindustriales entre productores del sector social; fortalecer los mecanismos de orientación y protección al consumidor; sustituir los subsidios generalizados por subsidios dirigidos a “los productos alimenticios con mayor valor nutritivo” y orientados para beneficiar sólo a la población de menores ingresos; y, ajustar las dimensiones del sistema CONASUPO con el fin de promover el uso eficiente de sus recursos y reforzar la atención a los grupos más desfavorecidos del campo y la ciudad.²⁹²

Ambos programas se fueron implementando a medida que transcurría el sexenio. Entre las reformas jurídicas al agro destacan la aprobación de una enmienda integral al artículo 27 constitucional (DOF, 6 de enero de 1992) y la promulgación de una nueva Ley Agraria (DOF, 26 de febrero de 1992), cuyos fines centrales fueron poner fin al reparto de tierras como política de Estado, dar seguridad y certeza jurídica a las distintas formas de propiedad y conceder la posibilidad para la privatización de ejidos y terrenos comunales. Otros cambios sobresalientes entre las medidas que incidían en la esfera productiva tuvieron lugar en enero de 1994 con la instauración de un nuevo programa, denominado Procampo, y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con América del Norte. Con el Procampo se pretendía sustituir gradualmente “el apoyo atorgado a través de los precios de garantía por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con granos y oleaginosas[...] Procampo contempla una alineación gradual de los precios a sus referencias en el mercado internacional y está concebido como un programa de apoyo al ingreso”.²⁹³ Con el TLC se trataba de ampliar paulatinamente los márgenes de la apertura comercial en la región, hasta completar toda la gama de productos agropecuarios (sólo Canadá excluyó de las negociaciones los productos lácteos y avícolas), con la intención de propiciar la competencia, aumentar la productividad y mejorar las ventajas competitivas de nuestros productos en el mercado norteamericano.

Hasta 1993 los resultados de la producción agrícola nacional no resultaban alentadores. Entre 1987 y 1993, de los diez principales cultivos sólo en el caso del maíz se obtuvieron volúmenes de cosecha crecientes y sostenidos, en el caso del frijol el comportamiento fue errático pero con una tendencia ascendente y en el resto de los productos (arroz, trigo, soya, cebada, sorgo, cártamo, algodón y ajonjolí) los movimientos fueron consistentemente a la baja.

²⁹² Ver: SECOFI, *Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994*.

²⁹³ Téllez, *op. cit.*, pp. 60 y 64.

Después de 1993 y hasta 1997 la situación mejoró para casi todos los cultivos que venían registrando pérdidas en la producción, con excepción del trigo y la soya que mantuvieron la tendencia decreciente; por su parte, la cosecha de maíz continuó aumentando pero ahora de manera moderada y la de frijol prosiguió oscilante.²⁹⁴

Los datos que registran el cultivo del maíz y, en menor medida, del frijol en todos estos años, revelan la importancia de mantener los precios de garantía como un incentivo a la producción de básicos. Paralelamente a este apoyo, habría que atribuir algún efecto positivo a los programas compensatorios aplicados por PRONASOL (principalmente a través de Solidaridad para la Producción) y, después de 1994, por Procampo entre los campesinos pobres dedicados a estos cultivos. En los demás casos, el comportamiento de los volúmenes cosechados tras la liberalización de precios de los fertilizantes, semillas, insumos y créditos, indica las dificultades que los agricultores tuvieron para asumir nuevos costos y enfrentar la competencia en el mercado internacional. A pesar de los buenos resultados en la siembra del maíz y la recuperación que tuvieron otros productos agrícolas después de 1994, la dependencia de las importaciones no ha disminuido. Hasta 1996 las ventajas que ofrece la apertura comercial en el marco del TLC no se habían extendido más allá de los productos de exportación tradicionales, como son frutas, legumbres y hortalizas frescas, jitomate y café crudo en grano. En ese año las ventas al exterior de estos cultivos representaron alrededor de dos terceras partes del total de las exportaciones agropecuarias.²⁹⁵

En los últimos años la agricultura se ha medianamente sostenido a pesar de la erosión del gasto e inversión gubernamental y la aguda caída del financiamiento público y comercial;²⁹⁶ no obstante, la situación en el campo podría agravarse rápidamente con la eliminación definitiva de los precios de garantía y la consecuente liquidación de la CONASUPO y de sus filiales (BORUCONSA y ANDSA) dedicadas a la compra, almacenaje y distribución de maíz y frijol. Como preámbulo a este escenario podríamos mencionar que la participación de la CONASUPO en la comercialización nacional de maíz descendió de 44.8% en 1993 a menos

²⁹⁴ Véase: Zedillo, *op. cit.*, 1997, p. 125.

²⁹⁵ *Ídem*, p. 135.

²⁹⁶ De acuerdo con el documento que elaboró el equipo de transición agropecuario del Presidente Fox, denominado "Propuesta de desarrollo rural y agroalimentario 2001-2006", para este sector el crédito de la banca comercial y de desarrollo cayó un 60% entre 1994 y 1999.

de 9 % en 1996 y la de frijol cayó de 30 a 8.2 %.²⁹⁷ Los principales afectados de estas medidas están siendo y serán los pequeños agricultores y los núcleos agrarios con capacidad para producir excedentes, quienes ahora sólo contarán con el apoyo del Procampo. Para los productores de auto-consumo, que según datos oficiales representaron al 46 % de la unidades de producción rural en 1994,²⁹⁸ los jornaleros, los comuneros, los sin-tierra y, en general, los campesinos de más bajos recursos, habrá que esperar el rumbo que tomen los nuevos programas focalizados (PROGRESA, principalmente), pero por el momento la evolución de la pobreza viene exhibiendo su ineficacia como vehículos para mejorar las condiciones de vida de la población campesina. Según estimaciones de la CEPAL e INEGI, entre 1984 y 1998 la proporción de pobres en el medio rural pasó de 53 al 59 % y la de indigentes ascendió del 25 al 31 %.

Cuadro 14. Proporción de población en situación de pobreza extrema y moderada, 1984-1998.

Grados de Pobreza	1984	1989	1992	1994	1996	1998
Nacional						
Pobreza Extrema (1)	15	19	16	17	21	19
Pobreza Moderada (2)	27	29	28	28	31	28
Pobreza (1 + 2)	42	48	44	45	52	47
Ámbito urbano						
Pobreza Extrema (1)	10	13	10	9	14	10
Pobreza Moderada (2)	26	29	27	28	31	29
Pobreza (1 + 2)	36	42	37	37	45	39
Ámbito rural						
Pobreza Extrema (1)	25	28	26	28	32	31
Pobreza Moderada (2)	28	29	29	29	31	28
Pobreza (1 + 2)	53	57	55	57	63	59

Fuentes: CEPAL-INEGI, Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992, INEGI, México, 1993, Anexo estadístico; y, CEPAL, Panorama social de América Latina, 1999-2000, Documento LC/G.2068-P, agosto de 2000, pp. 40 y 42.

El retiro de la intervención pública directa en las fases de producción y comercialización de alimentos, junto con la eliminación de los subsidios generalizados al consumo de productos básicos (en la actualidad sólo sobreviven los subsidios focalizados a la leche y a la tortilla), han traído como consecuencia un incremento sostenido del precio del conjunto de bienes que componen la canasta básica desde inicios de la década de los ochenta. Este aumento, combinado con los efectos negativos de la persistente inestabilidad económica

²⁹⁷ Zedillo, *op. cit.*, 1997, p. 137.

²⁹⁸ Misma fuente del pie de página 296.

sobre el empleo y el ingreso de las familias, han debilitado la capacidad de consumo de gran parte de la población y, en el extremo, han provocado el deterioro de los niveles nutricionales de los más pobres en todo el país.

Aunque no se cuenta con datos recientes que ilustren los problemas de nutrición que aquejan a la sociedad, por la forma como se construyen los indicadores oficiales de pobreza²⁹⁹ es posible deducir, como lo sugiere el profesor Boltvinik, que cualquier persona o familia que se identifique como pobre con este método padecerá algún tipo de pobreza alimentaria, considerando que una parte sustancial de su presupuesto tendría que destinarlo a la preparación de los alimentos (gasto que no se incluye en la metodología), así como a cubrir otras necesidades básicas distintas, tales como vestido, transporte, vivienda, aseo personal, salud o educación.³⁰⁰ En el caso extremo su ingreso no le alcanzaría ni siquiera para satisfacer los mínimos nutricionales requeridos para mantener una vida relativamente sana. Bajo estas consideraciones, la evolución del fenómeno de la pobreza en las dos últimas décadas muestra que la situación alimentaria de la sociedad se ha deteriorado. Las estimaciones históricas de la CEPAL e INEGI indican que entre 1984 y 1998 la proporción de pobres en el país creció del 42 al 47% y la de indigentes pasó del 15 al 19%, es decir, un aumento relativo del 12 y 27%, respectivamente, en 14 años. El comportamiento de esta variable en los ámbitos rural y urbano nos muestra que el agravamiento de los problemas nutricionales ha sido mayor en el campo, tomando en cuenta que ahí el porcentaje de pobres extremos ha crecido de manera más que proporcional respecto de la tendencia observada en las ciudades.

3. A manera de conclusión: reflexiones en torno a la política social en marcha

Como se argumentó a lo largo de este capítulo, el devenir de la política social a lo largo del siglo XX en México ha estado íntimamente supeditado al proyecto económico dominante en cada periodo del desarrollo nacional. Esta confluencia de objetivos entre ambas dimensiones de la intervención pública ha configurado un sistema de protección y bienestar que

²⁹⁹ Con la metodología usado por CEPAL-INEGI se identifica a una persona como indigente cuando reside en un hogar "cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros", y como pobre cuando los ingresos de su hogar son inferiores al doble del costo de una canasta básica de alimentos en el medio urbano y a 1.75 veces cuando vive en el ámbito rural. Véase: CEPAL, *op. cit.*, *Panorama...*, p. 46.

³⁰⁰ Véase: Boltvinik, Julio, "El conocimiento de la pobreza en México", en: Boltvinik y Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, S. XXI, México, 1999, pp. 81-97.

distribuye beneficios de manera desigual, atendiendo fundamentalmente las necesidades de los individuos y sus familias mejor integrados al crecimiento económico. Como lo demostraron los trabajos compilados por Pedro Aspe y Paul Sigmud, las oportunidades de acceso social a los canales redistributivos del Estado han estado asociadas a la forma como se distribuye el ingreso, tejiendo una relación claramente regresiva en contra de la población con menores recursos.³⁰¹ Desde esta perspectiva, las políticas de bienestar han contribuido directamente a acentuar las desigualdades que se generan en la esfera productiva.

A partir de la década de los cuarenta, sobre todo después de la creación del IMSS en 1943, la capacidad de inclusión de cada una de las políticas sociales tendió a ensancharse siguiendo la trayectoria de la industria y de las actividades terciarias, públicas y privadas, concentradas en las ciudades. En consecuencia, el medio urbano se convirtió en el espacio privilegiado de las instituciones, excluyendo de su radio de acción o, inclusive, como en el caso de la política alimentaria, perjudicando aún más a las empobrecidas poblaciones rurales alejadas de la “modernidad”. En la década de los setenta, durante el efímero periodo que denominamos “de desarrollo rural”, se pusieron en marcha dos importantes programas (PIDER y COPLAMAR) que pretendían modificar una parte del abrumador sesgo urbano de la intervención gubernamental, al reorientar algunas acciones hacia los habitantes pobres del campo. Estas iniciativas, sin embargo, no dejaron de ser compromisos endebles con escaso arraigo institucional, como lo demostraron en 1983 al desaparecer de los presupuestos federales sin mediar algún tipo de discusión pública o de resistencia social.

A partir de 1983, en medio de una situación económica inestable que se extiende hasta nuestro días, el Estado emprendió varios procesos de reforma con el fin de racionalizar las políticas de bienestar en varios sentidos, pero con el propósito común de ajustar su expansión y prioridades a las posibilidades financieras de la federación, de los gobiernos locales y de sus propios beneficiarios. En general, estos cambios se han traducido, quizá con la excepción de la educación básica, en nuevas barreras de acceso a los servicios sociales elementales. En este marco, el PRONASOL fue propuesto en el sexenio de Salinas como una alternativa de amplio espectro con la misión de cubrir, en alguna proporción, los huecos abiertos por el ajuste gubernamental y el deterioro económico, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Con

³⁰¹ Aspe, Pedro y Paul E. Sigmund (ed.), *The political economy of income distribution in México*, Holmes & Meier Publishers, Inc., EUA, 1984.

independencia de los logros, alcances y debilidades de este programa, que serán analizados en los capítulos III y IV, con su desaparición en 1995 y la consolidación de algunas líneas de la reforma quedan definitivamente al descubierto los límites y las limitaciones de “la nueva política social”.

En la actualidad existen más dudas que certezas sobre el futuro de la política social. Una fuente de esta incertidumbre está en la desinformación que propició el gobierno del presidente Zedillo respecto de los avances de su proyecto de desarrollo social, principalmente en las áreas de mayor conflicto, como son el combate a la pobreza, la asistencia médica y la seguridad social. Con el trastoque realizado por esta administración a las cifras de los presupuestos que se presentan en los anexos estadísticos de los informes presidenciales,³⁰² se produce una fractura en el seguimiento de las estadísticas nacionales que impide hacer comparaciones históricas y evaluar los posibles impactos de los cambios recientes en la recomposición del presupuesto federal. A estas alturas no podemos saber, por ejemplo, si los recursos del PROGRESA, el nuevo programa de combate a la pobreza, son mayores o menores a los reportados por PRONASOL, o en qué medida el incremento de los costos de la seguridad social se ha traducido en una menor disponibilidad de financiamiento para la salud de quienes no gozan de su protección. Otras fuentes de incertidumbre provienen de procesos no acabados, como la descentralización de la salud asistencial o la reforma de las pensiones, que no terminan por definir su contribución a la reducción de los rezagos y las desigualdades.

Lo único que parece quedar claro es que acudimos, de cara al fin del siglo, a la conformación de un modelo de Estado que en lo social se declara incapacitado para cumplir con los compromisos de universalidad formalmente establecidos en la Constitución General. Como hemos observado, el programa de reformas en marcha establece, para la mayoría de las dimensiones específicas del bienestar, oportunidades de acceso o condiciones de elegibilidad mucho más restrictivas y excluyentes. Se puede decir que en los últimos 17 años el Estado de bienestar en México pasó de ser un proyecto nacional inacabado, desde el punto de vista de sus responsabilidades sociales no cubiertas, a otro con una posición deliberadamente limitada en cuanto a la definición de objetivos y alternativas de inclusión social.

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, aun con los avances de los últimos 80 años, la cobertura de la política social a finales del siglo XX seguía registrando amplios

³⁰² Esto debido principalmente a los cambios en la clasificación de los gastos.

rezagos en todas sus dimensiones. Si consideramos al conjunto de beneficios que puede brindar el sistema de protección en nuestro país, encontramos que menos del 50% de la población puede disfrutar, con cierta garantía, de todos los servicios públicos básicos que aluden al bienestar social: educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación. La característica común de este grupo radica en su pertenencia a alguna institución de la seguridad social, lo que le agrega una particularidad eminentemente urbana. Además de las ventajas que otorgan estas instituciones, los derechohabientes, en su mayoría obreros y empleados públicos y de servicios, tienen mayor oportunidad de acceder a mejores condiciones de vida, que se incrementan a medida que aumenta su ingreso. Los sectores medios y altos de este subconjunto pueden optar, además, por mercados privados de servicios que suponen una provisión de mejor calidad.

Cuadro 15. Dimensiones básicas de las políticas de bienestar en México, 1993-1994. 1/

Dimensión	Educación	Salud Asistencial	Seguridad Social	Vivienda	Alimentación	Combate a la pobreza	Total
Cobertura social 2/	61%	< 33%	50%	< 50%	n.d.	19.0%	< 50%
Gasto federal respecto del:				3/	3/		4/
- PIB	4.1%	0.5%	3.4%	1.3%	1.0%	0.7%	9.5%
- GPF	16.4%	1.9%	13.7%	5.5%	3.8%	2.6%	38.2%
- GFP	22.5%	2.6%	18.5%	7.5%	5.2%	3.5%	51.7%
- GS	43.6%	4.9%	35.9%	14.5%	10.0%	6.8%	100.0%

Notas: n.d.: no determinada. 1/ Los datos del presupuesto corresponden a 1993. 2/ Por cobertura social nos referimos a la proporción de la población nacional atendida por las instituciones o programas que integran a cada política; en el caso de la educación el dato se refiere al porcentaje de la matrícula inscrita en todos los niveles educativos respecto de la población de 4 a 24 años. 3/ En ambos casos, el presupuesto que se reporta en este cuadro incluye rubros que tradicionalmente no se registran dentro del presupuesto en desarrollo social, como son la inversión en vivienda ejercida por diversos organismos públicos o el gasto de la CONASUPO, los cuales representan el 70 y 80%, respectivamente, de lo considerado aquí en ambos subsectores. 4/ Para evitar distorsiones respecto de las cifras oficiales, se decidió no incluir en el total los recursos que se derivan de la nota anterior. Por esta razón la suma no coincide con el total.

Fuentes: Anexos 3 y 3a de este capítulo y Zedillo, Ernesto, *Anexo del primer informe de gobierno*, 1995.

En la escala de beneficios el siguiente grupo lo integra un sector de la población no asegurada que recibe del Estado algún tipo de ayuda o servicio de manera regular, como podría ser educación básica para sus hijos, atención médica, materiales para la construcción o mejoramiento de sus viviendas y subsidios alimentarios. En términos cuantitativos este subconjunto no supera al 30% de la población. A su interior, las posibilidades de acceso de cada persona a las instituciones públicas también están mediadas por el ingreso y por la cercanía geográfica a los centros urbanos. Finalmente, el restante 20% se compone de individuos, familias y, en algunos casos, comunidades enteras, que se encuentran plenamente desprotegidos de la política social, o que disponen sólo circunstancialmente de alguno de sus

recursos. Los programas de combate a la pobreza se han constituido en el principal canal redistributivo de este heterogéneo grupo que vive en regiones apartadas del campo o en las zonas marginadas de las ciudades. Entre esta población la problemática de desprotección absoluta se agrava entre los sectores sociales más vulnerables, como son las mujeres y los niños. En las comunidades rurales, principalmente indígenas, es donde se presenta el mayor deterioro de una situación aparentemente irresoluble.

En el balance general, el Estado social que se logró desarrollar en los últimos 80 años ha generado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades esenciales, problemática que se recrudece a medida que descendemos en la escala social. Los déficit acumulados y los que surgen a partir del crecimiento poblacional se enfrentan en la actualidad ante un escenario poco alentador. En primer lugar, el financiamiento para el bienestar encuentra cada vez más restricciones para ampliar sus dimensiones en la estructura del presupuesto nacional, donde ya alcanza más de la mitad de lo que la federación gasta directamente cada año (GFP). En segundo término, los importantes aumentos presupuestales que se han registrado en periodos recientes no han producido una expansión sustancial en la cobertura de los servicios básicos, e inclusive con las reformas neoliberales en materia de seguridad social, vivienda y alimentación se perfila una menor accesibilidad de una gran parte de la sociedad a niveles de bienestar aceptables. Y, por último, habría que agregar que las expectativas de mejoría son todavía más desalentadoras si consideramos la persistente inestabilidad económica, la precarización del empleo y la acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso.

En este contexto urge emprender un programa de integral de reformas que posibilite romper con las inercias, ofrezca oportunidades de acceso universal a mínimos de seguridad económica (empleo e ingresos) y bienestar social (servicios), y permita completar el ciclo crecimiento/desarrollo de una manera sostenida. En el capítulo V presentaremos una exposición de lo que, a nuestro juicio, constituye el contenido básico de una agenda nacional orientada a estos fines; por el momento sólo cabría mencionar que eludir esta responsabilidad, manteniendo los cauces de la intervención pública tal y como están concebidos hoy día, implica retrasar por tiempo indefinido la construcción de una sociedad más justa e integrada.

CAPITULO II
ANEXOS

Anexo 1. Población, PIB y finanzas públicas federales de México, 1921-1994. (millones de pesos de 1980)

Periodos de Gobierno	Año	Población (miles)	PIB	Gasto público federal 1/			Ingresos Públicos Federales 1/										
				Total	Programable 2/		No Programable Particip. y E.F. 5/6/	Ingresos Totales		Sector Central		Sector Paraestatal					
					3/	4/		Totales	Ordinarios	Deuda 6/	Totales	Tribut. No Trib. 8/	Deuda 6/ 8/	Totales	Propios	Deuda 6/	
Obregón	1921	14335.0	257.3	11.9	11.9												
	1922	14566.0	263.3	22.0	22.0												
	1923	14801.0	272.4	18.9	18.9			14.4	14.4								
	1924	15039.0	268.0	16.0	16.0			16.4	16.4								
Calles	1925	15282.0	284.6	15.9	11.4		4.6	17.5	17.5	17.5	13.3	4.2					
	1926	15528.0	301.7	16.9	13.4		3.5	17.0	17.0	17.0	13.5	3.5					
	1927	15778.0	288.4	17.9	14.6		3.3	17.8	17.8	17.8	13.2	4.5					
	1928	16032.0	290.2	16.6	14.6		2.0	18.0	18.0	18.0	13.5	4.5					
Portes Gil Portes Gil/Ortiz R. Ortiz Rubio	1929	16290.0	279.0	15.8	14.4		1.4	18.5	18.5	18.5	13.3	5.2					
	1930	16553.0	261.5	15.6	14.6		1.1	16.2	16.2	16.2	13.1	3.1					
	1931	16840.0	270.1	14.5	13.6		0.9	16.4	16.4	16.4	12.1	4.3					
	1932	17132.0	229.9	15.2	13.8		1.4	15.2	15.2	15.2	11.1	4.1					
Rodríguez	1933	17429.0	255.8	16.6	14.3		2.4	15.1	15.1	15.1	11.0	4.1					
	1934	17731.0	273.1	17.4	14.5		2.9	19.4	19.4	19.4	14.6	4.8					
Cárdenas	1935	18038.0	293.4	19.5	17.5		1.9	20.2	20.2	20.2	16.5	3.7					
	1936	18350.0	316.8	24.1	21.9		2.1	22.8	22.8	22.8	17.8	5.0					
	1937	18668.0	327.3	23.1	20.6		2.5	21.7	21.7	21.7	17.7	4.0					
	1938	18991.0	332.6	23.0	20.1		2.9	20.0	20.0	20.0	16.6	3.4					
	1939	19320.0	350.5	25.7	22.1		3.6	25.5	25.5	25.5	21.4	4.1					
	1940	19653.0	355.3	27.2	23.4		3.8	24.9	24.9	24.9	20.4	4.5					
	1941	20195.0	389.9	28.8	25.0		3.8	28.1	28.1	28.1	23.6	4.5					
	1942	20751.0	411.8	32.3	24.8		7.5	28.8	28.8	28.8	24.0	4.7					
Avila Camacho	1943	21323.0	427.0	35.3	29.1		6.2	35.8	35.8	35.8	30.5	5.3					
	1944	21910.0	461.9	35.7	28.6		7.1	31.8	31.8	31.8	27.4	4.4					
	1945	22514.0	476.4	36.4	29.8		6.6	32.5	32.5	32.5	28.2	4.3					
	1946	23134.0	507.7	32.2	26.8		5.4	36.6	36.6	36.6	29.5	7.1					
	1947	23771.0	525.2	36.3	24.5		6.2	34.8	34.8	34.8	30.3	4.5					
	1948	24426.0	546.8	45.8	30.7		7.8	37.5	37.5	37.5	31.0	6.5					
	1949	25099.0	576.8	59.3	42.5		8.3	61.6	61.6	61.6	39.3	22.4					
	1950	25791.0	633.9	52.1	34.7		9.0	54.7	51.8	54.7	43.9	7.9	2.9				
Ruiz Cortínez	1951	26585.0	682.9	58.7	41.0		7.9	61.3	59.7	61.3	50.4	9.3	1.6				
	1952	27403.0	710.1	75.3	53.5		11.3	73.8	69.6	73.8	52.3	17.3	4.2				
	1953	28246.0	712.0	64.4	45.6		9.3	59.0	56.3	59.0	47.6	8.7	2.7				
	1954	29115.0	783.2	83.9	56.9		15.8	81.7	68.0	81.7	51.0	17.0	13.7				
	1955	30011.0	849.7	83.8	53.3		13.7	85.1	74.3	85.1	63.8	10.5	10.8				
	1956	30935.0	907.8	90.6	57.3		18.8	89.9	81.1	89.9	66.6	14.5	8.8				
	1957	31887.0	976.6	93.4	59.6		17.3	89.8	80.1	89.8	61.3	18.8	9.7				
	1958	32868.0	1028.5	104.0	67.3		20.4	103.2	92.6	103.2	66.6	26.1	10.6				

Periodos de Gobierno	Año	Población (miles)	PIB	Gasto público federal 1/				Ingresos Públicos Federales 1/											
				Total	Programable 2/		No Programable Particip. y E.F. /5	Deuda 6/	Ingresos Totales			Sector Central			Sector Paraestatal				
					Total	Central 3/			Paraest. 4/	Totales	Ordinarios 7/	Deuda 6/	Totales	Tribut. 8/	No Trib. 8/	Deuda 6/ 8/	Totales	Propios	Deuda 6/
López Mateos	1959	33880.0	1059.3	106.5	64.6	64.6	18.5	23.5	106.6	77.9	28.7	106.6	68.4	9.5	28.7				
	1960	34923.0	1145.3	144.5	86.5	86.5	18.5	39.4	139.5	93.2	46.3	139.5	73.1	20.2	46.3				
	1961	36188.0	1201.7	141.3	67.5	67.5	22.7	51.1	138.3	85.8	52.6	138.3	75.0	10.8	52.6				
	1962	37427.0	1257.9	136.2	71.3	71.3	27.9	37.0	137.4	94.0	43.4	137.4	81.6	12.5	43.4				
	1963	38708.0	1358.4	132.6	79.3	79.3	30.6	22.7	128.7	103.1	25.6	128.7	90.7	12.4	25.6				
	1964	40033.0	1517.2	174.8	96.3	96.3	35.9	42.6	179.1	118.0	61.1	179.1	104.3	13.7	61.1				
	1965	41404.0	1729.3	310.5	284.6	136.5	148.0	16.3	392.7	282.7	110.0	216.3	99.1	33.8	83.4	176.4	149.8	26.6	
Díaz Ordaz	1966	42821.0	1834.7	316.2	282.5	117.4	165.1	20.3	371.4	291.2	80.2	193.6	117.4	25.0	51.2	177.9	148.8	29.1	
	1967	44287.0	1942.2	349.6	312.4	123.1	189.2	22.6	423.1	314.6	108.5	228.8	134.4	20.3	74.0	194.3	159.9	34.5	
	1968	45803.0	2125.2	373.5	327.1	131.9	195.3	21.0	441.3	344.2	97.1	236.7	151.2	25.4	60.1	204.7	167.7	37.0	
	1969	47371.0	2197.8	419.2	367.2	152.3	214.9	22.8	487.6	375.2	112.5	258.9	164.5	27.1	67.4	228.7	183.6	45.1	
	1970	48225.0	2340.8	434.9	367.8	145.8	222.0	29.0	521.2	402.8	118.4	265.2	177.3	33.0	54.9	256.0	192.5	63.5	
	1971	49825.7	2428.8	460.0	395.3	146.8	248.5	28.8	545.4	413.0	132.4	263.4	185.6	28.3	49.4	282.1	199.1	83.0	
	1972	51479.5	2628.7	551.8	477.3	210.4	266.9	31.2	631.7	462.4	169.3	345.9	209.5	35.7	100.7	285.8	217.2	68.6	
Echeverría	1973	53188.2	2835.3	674.5	580.5	235.4	345.1	49.6	784.2	532.0	252.2	411.9	241.0	36.0	134.9	372.3	255.0	117.3	
	1974	54953.6	2999.1	755.2	637.8	239.0	398.8	62.0	864.4	603.2	261.2	460.1	275.8	31.0	153.2	404.3	296.4	107.9	
	1975	56777.6	3171.4	947.3	817.4	309.6	507.7	67.1	1069.3	683.0	386.3	571.7	333.3	39.7	198.6	497.6	309.9	187.6	
	1976	58662.2	3311.5	935.4	791.0	336.2	454.7	82.5	1081.5	716.8	364.7	585.8	344.9	39.3	201.5	495.7	332.5	163.3	
	1977	60609.3	3423.8	922.1	777.2	323.2	454.0	62.0	1220.7	769.0	451.6	649.1	364.6	54.2	230.3	571.6	350.3	221.3	
	1978	62621.0	3730.4	1036.3	875.1	349.5	525.6	56.7	1365.0	873.8	491.3	702.6	411.1	67.5	224.0	662.5	395.2	267.3	
	1979	64699.5	4092.2	1187.9	987.6	407.4	580.2	79.9	1535.3	989.8	545.6	861.9	456.8	82.0	323.1	673.5	451.0	222.5	
López Portillo	1980	66847.0	4470.1	1412.9	1159.8	503.4	656.4	107.5	1665.7	1161.4	504.3	892.4	496.0	187.1	209.3	773.3	478.3	295.0	
	1981	68164.2	4862.2	1805.2	1431.3	625.6	805.6	141.4	2022.1	1221.0	801.0	1133.1	521.6	217.0	394.5	889.0	482.5	406.5	
	1982	69507.3	4831.7	2106.1	1303.5	572.2	731.3	123.8	2371.2	1396.9	974.2	1538.6	477.9	269.4	791.3	832.6	649.7	182.9	
	1983	70876.8	4628.9	1878.8	1099.7	433.5	666.3	151.7	2144.6	1535.1	609.5	1334.4	474.0	405.6	454.7	810.2	655.4	154.8	
	1984	72273.4	4796.1	1872.3	1162.3	443.9	718.4	150.2	2151.0	1595.6	555.5	1261.5	484.2	344.1	433.2	889.5	767.3	122.2	
	1985	73697.5	4920.4	1840.2	1098.0	446.5	651.5	142.0	2121.1	1505.8	615.2	1361.0	487.8	365.7	507.5	760.1	652.4	107.7	
	1986	75149.6	4735.7	1973.5	1028.0	383.8	644.2	124.3	2392.4	1391.3	1001.1	1679.4	527.6	256.1	895.7	713.0	607.6	105.4	
De la Madrid	1987	76630.4	4823.6	2107.5	978.7	361.4	617.3	130.1	2743.6	1468.5	1275.0	2001.8	533.0	337.5	1131.4	741.7	598.1	143.7	
	1988	78140.3	4883.7	1943.6	928.4	334.8	593.6	152.1	2618.8	1466.3	1152.5	1909.5	601.6	261.9	1046.0	709.3	602.8	106.6	
	1989	79680.0	5047.2	1683.5	877.7	342.5	535.2	145.6	2664.5	1431.6	1232.9	2039.0	640.0	279.1	1119.9	625.5	512.5	113.0	
	1990	81250.0	5271.5	1578.4	899.5	361.4	538.1	162.5	2586.7	1458.1	1128.6	1939.2	639.1	287.3	1012.8	647.5	531.7	115.8	
	1991	85134.0	5462.7	1415.1	940.0	425.2	514.9	170.3	2635.0	1598.4	1036.5	2068.4	627.5	456.8	949.0	566.6	479.0	87.5	
	1992	86774.0	5616.0	1402.6	982.3	469.6	512.7	182.8	2370.4	1658.4	712.0	1754.3	727.5	456.9	569.8	616.2	473.9	142.2	
	1993	88401.0	5649.7	1406.3	1039.8	526.5	513.3	189.1	2119.7	1503.7	616.0	1565.5	767.6	254.2	543.7	554.2	481.8	72.4	
Salinas de Gortari	1994	90011.0	5848.0	1521.6	1165.1	627.8	537.3	194.2	162.3	1534.2	748.9	279.0				506.3			

1/ Gastos ejercidos e ingresos efectivos. 2/ Hasta 1964 el Gasto Programable excluía los pagos por concepto de "deuda" y "erogaciones adicionales"; de 1965 a 1994 se excluyen los pagos de la "deuda", las "participaciones federales" a estados y municipios y los "estímulos fiscales". 3/ Se refiere al gasto programable del Sector Central, es decir al gasto ejercido por el conjunto de Secretarías de Estado y programas públicos que administra directamente el Gobierno Federal, así como las erogaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, de los órganos electorales y de los tribunales agrarios. 4/ Se refiere al gasto programable del sector paraestatal, el cual se inscribe en la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 1965. 5/ Hasta 1964 incluye sólo "erogaciones adicionales", de 1965 en adelante se refiere a las "participaciones federales" a estados y municipios y a los "estímulos fiscales". 6/ Incluye gastos o ingresos por deuda externa e interna. 7/ Los ingresos ordinarios comprenden a los ingresos tributarios y no tributarios del sector central y a los ingresos propios del sector paraestatal. 8/ Hasta 1949 los ingresos por deuda se contabilizaron dentro de los ingresos no tributarios en el rubro de "productos". Nota: Todos los datos fueron deflacionados con el Índice Implícito del PIB, 1980=100. Los totales pueden no coincidir por el redondeo de las cifras. Fuentes: Elaboración propia con las series de datos contenidas en: de 1921 a 1964: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; de 1965 a 1993: Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994; y para 1994: Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, 1995.

Anexo 1a. Finanzas públicas federales de México como proporción del PIB, 1921-1994. (%)

Periodos de Gobierno	Año	Gasto Público Federal				Ingresos Públicos Federales										
		Programable		No programable		Ingresos Totales			Sector Central			Sector Paraestatal				
		Total	Central	Paraest.	P. y E. F.	Deuda	Totales	Ordinarios	Deuda	Totales	Tribut.	No Trib.	Deuda	Totales	Propios	Deuda
Obregón	1921	4.6	4.6	4.6												
	1922	8.4	8.4	8.4												
	1923	6.9	6.9	6.9			5.3	5.3								
	1924	6.0	6.0	6.0			6.1	6.1								
Calles	1925	5.6	4.0	4.0		1.6	6.1	6.1		6.1	4.7	1.5				
	1926	5.6	4.4	4.4		1.2	5.7	5.7		5.7	4.5	1.2				
	1927	6.2	5.1	5.1		1.1	6.2	6.2		6.2	4.6	1.6				
	1928	5.7	5.0	5.0		0.7	6.2	6.2		6.2	4.6	1.6				
Portes Gil	1929	5.7	5.2	5.2		0.5	6.6	6.6		6.6	4.8	1.9				
	1930	6.0	5.6	5.6		0.4	6.2	6.2		6.2	5.0	1.2				
	1931	5.4	5.0	5.0		0.3	6.1	6.1		6.1	4.5	1.6				
	1932	6.6	6.0	6.0		0.6	6.6	6.6		6.6	4.8	1.8				
Rodríguez	1933	6.5	5.6	5.6		0.9	5.9	5.9		5.9	4.3	1.6				
	1934	6.4	5.3	5.3		1.1	7.1	7.1		7.1	5.3	1.8				
Cárdenas	1935	6.6	6.0	6.0		0.7	6.9	6.9		6.9	5.6	1.3				
	1936	7.6	6.9	6.9		0.7	7.2	7.2		7.2	5.6	1.6				
	1937	7.0	6.3	6.3		0.8	6.6	6.6		6.6	5.4	1.2				
	1938	6.9	6.1	6.1		0.9	6.0	6.0		6.0	5.0	1.0				
Avila Camacho	1939	7.3	6.3	6.3		1.0	7.3	7.3		7.3	6.1	1.2				
	1940	7.7	6.6	6.6		1.1	7.0	7.0		7.0	5.7	1.3				
	1941	7.4	6.4	6.4		1.0	7.2	7.2		7.2	6.1	1.1				
	1942	7.8	6.0	6.0		1.8	7.0	7.0		7.0	5.8	1.2				
	1943	8.3	6.8	6.8		1.4	8.4	8.4		8.4	7.1	1.2				
	1944	7.7	6.2	6.2		1.5	6.9	6.9		6.9	5.9	1.0				
	1945	7.6	6.3	6.3		1.4	6.8	6.8		6.8	5.9	0.9				
	1946	6.3	5.3	5.3		1.1	7.2	7.2		7.2	5.8	1.4				
Aleman	1947	6.9	4.7	4.7		1.1	6.6	6.6		6.6	5.8	0.9				
	1948	8.4	5.6	5.6		1.4	6.9	6.9		6.9	5.7	1.2				
	1949	10.3	7.4	7.4		1.4	10.7	10.7		10.7	6.8	3.9				
	1950	8.2	5.5	5.5		1.4	8.6	8.2	0.5	8.6	6.9	1.2	0.5			
	1951	8.6	6.0	6.0		1.2	9.0	8.7	0.2	9.0	7.4	1.4	0.2			
	1952	10.6	7.5	7.5		1.6	10.4	9.8	0.6	10.4	7.4	2.4	0.6			
	1953	9.0	6.4	6.4		1.3	8.3	7.9	0.4	8.3	6.7	1.2	0.4			
	1954	10.7	7.3	7.3		2.0	10.4	8.7	1.8	10.4	6.5	2.2	1.8			
Ruiz Cortínez	1955	9.9	6.3	6.3		1.6	10.0	8.7	1.3	10.0	7.5	1.2	1.3			
	1956	10.0	6.3	6.3		2.1	9.9	8.9	1.0	9.9	7.3	1.6	1.0			
	1957	9.6	6.1	6.1		1.8	9.2	8.2	1.0	9.2	6.3	1.9	1.0			
	1958	10.1	6.5	6.5		2.0	10.0	9.0	1.0	10.0	6.5	2.5	1.0			

Periodos de Gobierno	Año	Gasto Público Federal					Ingresos Públicos Federales										
		Programable			No programable		Ingresos Totales			Sector Central			Sector Paraestatal				
		Total	Central	Paraest.	P. y E. F.	Deuda	Totales	Ordinarios	Deuda	Totales	Tribut.	No Trib.	Deuda	Totales	Propios	Deuda	
López Mateos	1959	10.1	6.1	6.1		1.7	2.2	10.1	7.4	2.7	10.1	6.5	0.9	2.7			
	1960	12.6	7.6	7.6		1.6	3.4	12.2	8.1	4.0	12.2	6.4	1.8	4.0			
	1961	11.8	5.6	5.6		1.9	4.3	11.5	7.1	4.4	11.5	6.2	0.9	4.4			
	1962	10.8	5.7	5.7		2.2	2.9	10.9	7.5	3.4	10.9	6.5	1.0	3.4			
	1963	9.8	5.8	5.8		2.2	1.7	9.5	7.6	1.9	9.5	6.7	0.9	1.9			
	1964	11.5	6.3	6.3		2.4	2.8	11.8	7.8	4.0	11.8	6.9	0.9	4.0			
	1965	18.0	16.5	7.9	8.6	0.6	0.9	22.7	16.3	6.4	12.5	5.7	2.0	4.8	10.2	8.7	1.5
Díaz Ordaz	1966	17.2	15.4	6.4	9.0	0.7	1.1	20.2	15.9	4.4	10.6	6.4	1.4	2.8	9.7	8.1	1.6
	1967	18.0	16.1	6.3	9.7	0.8	1.2	21.8	16.2	5.6	11.8	6.9	1.0	3.8	10.0	8.2	1.8
	1968	17.6	15.4	6.2	9.2	1.0	1.2	20.8	16.2	4.6	11.1	7.1	1.2	2.8	9.6	7.9	1.7
	1969	19.1	16.7	6.9	9.8	1.0	1.3	22.2	17.1	5.1	11.8	7.5	1.2	3.1	10.4	8.4	2.1
	1970	18.6	15.7	6.2	9.5	1.2	1.6	22.3	17.2	5.1	11.3	7.6	1.4	2.3	10.9	8.2	2.7
	1971	18.9	16.3	6.0	10.2	1.2	1.5	22.5	17.0	5.5	10.8	7.6	1.2	2.0	11.6	8.2	3.4
	1972	21.0	18.2	8.0	10.2	1.2	1.6	24.0	17.6	6.4	13.2	8.0	1.4	3.8	10.9	8.3	2.6
Echeverría	1973	23.8	20.5	8.3	12.2	1.8	1.6	27.7	18.8	8.9	14.5	8.5	1.3	4.8	13.1	9.0	4.1
	1974	25.2	21.3	8.0	13.3	2.1	1.8	28.8	20.1	8.7	15.3	9.2	1.0	5.1	13.5	9.9	3.6
	1975	29.9	25.8	9.8	16.0	2.1	2.0	33.7	21.5	12.2	18.0	10.5	1.3	6.3	15.7	9.8	5.9
	1976	28.2	23.9	10.2	13.7	1.9	2.5	32.7	21.6	11.0	17.7	10.4	1.2	6.1	15.0	10.0	4.9
	1977	26.9	22.7	9.4	13.3	1.5	2.7	35.7	22.5	13.2	19.0	10.6	1.6	6.7	16.7	10.2	6.5
	1978	27.8	23.5	9.4	14.1	1.5	2.8	36.6	23.4	13.2	18.8	11.0	1.8	6.0	17.8	10.6	7.2
	1979	29.0	24.1	10.0	14.2	2.0	2.9	37.5	24.2	13.3	21.1	11.2	2.0	7.9	16.5	11.0	5.4
López Portillo	1980	31.6	25.9	11.3	14.7	2.4	3.3	37.3	26.0	11.3	20.0	11.1	4.2	4.7	17.3	10.7	6.6
	1981	37.1	29.4	12.9	16.6	2.9	4.8	41.6	25.1	16.5	23.3	10.7	4.5	8.1	18.3	9.9	8.4
	1982	43.6	27.0	11.8	15.1	2.6	14.0	49.1	28.9	20.2	31.8	9.9	5.6	16.4	17.2	13.4	3.8
	1983	40.6	23.8	9.4	14.4	3.3	13.6	46.3	33.2	13.2	28.8	10.2	8.8	9.8	17.5	14.2	3.3
	1984	39.0	24.2	9.3	15.0	3.1	11.7	44.8	33.3	11.6	26.3	10.1	7.2	9.0	18.5	16.0	2.5
	1985	37.4	22.3	9.1	13.2	2.9	12.2	43.1	30.6	12.5	27.7	9.9	7.4	10.3	15.4	13.3	2.2
	1986	41.7	21.7	8.1	13.6	2.6	17.3	50.5	29.4	21.1	35.5	11.1	5.4	18.9	15.1	12.8	2.2
De la Madrid	1987	43.7	20.3	7.5	12.8	2.7	20.7	56.9	30.4	26.4	41.5	11.0	7.0	23.5	15.4	12.4	3.0
	1988	39.8	19.0	6.9	12.2	3.1	17.7	53.6	30.0	23.6	39.1	12.3	5.4	21.4	14.5	12.3	2.2
	1989	33.4	17.4	6.8	10.6	2.9	13.1	52.8	28.4	24.4	40.4	12.7	5.5	22.2	12.4	10.2	2.2
	1990	29.9	17.1	6.9	10.2	3.1	9.8	49.1	27.7	21.4	36.8	12.1	5.4	19.2	12.3	10.1	2.2
	1991	25.9	17.2	7.8	9.4	3.1	5.6	48.2	29.3	19.0	37.9	12.1	8.4	17.4	10.4	8.8	1.6
	1992	25.0	17.5	8.4	9.1	3.3	4.2	42.2	29.5	12.7	31.2	13.0	8.1	10.1	11.0	8.4	2.5
	1993	24.9	18.4	9.3	9.1	3.3	3.1	37.5	26.6	10.9	27.7	13.6	4.5	9.6	9.8	8.5	1.3
Salinas de Gortari	1994	26.0	19.9	10.7	9.2	3.3	2.8		26.2			12.8	4.8			8.7	

Fuente: Anexo I.

Anexo 2. Gasto público federal por clasificación sectorial económica, 1925-1994 (millones de pesos de 1980).

Periodos de Gobierno	Año	Gasto programable						Gasto no programable			Total 10/
		Total 1/	Administrativo		Económico		Social 6/	Total 7/	Deuda 8/	Otros 9/	
			Total 2/	Militar 3/	Total 4/	Rural 5/					
Calles	1925	11.3	7.8	4.6	2.2	0.5	1.3	4.6	4.6	0.1	15.9
	1926	13.3	8.3	4.4	3.3	0.8	1.7	3.6	3.5	0.1	16.9
	1927	14.6	9.0	5.0	3.8	1.6	1.9	3.3	3.3	0.0	17.9
	1928	14.6	8.7	4.9	4.0	1.7	1.9	2.0	2.0	0.0	16.6
Portes Gil Portes Gil/Ortiz R. Ortiz Rubio	1929	14.4	8.9	5.2	3.4	1.1	2.0	1.4	1.4	0.0	15.8
	1930	14.6	8.0	4.1	4.3	1.3	2.3	1.1	1.1	0.0	15.6
	1931	13.6	7.5	3.8	3.7	1.0	2.4	0.9	0.9	0.0	14.5
	1932	13.8	7.8	3.9	3.6	1.1	2.4	1.4	1.4	0.0	15.2
Rodríguez	1933	14.3	8.3	3.7	3.4	0.9	2.5	2.4	2.4	0.0	16.6
	1934	14.5	8.1	3.6	3.9	1.2	2.5	2.9	2.9	0.0	17.4
Cárdenas	1935	17.5	8.2	4.1	6.1	1.4	3.2	1.9	1.9	0.0	19.5
	1936	21.9	7.8	4.1	10.1	2.1	4.0	2.1	2.1	0.0	24.1
	1937	20.6	7.2	4.0	9.5	2.2	3.9	2.5	2.5	0.0	23.1
	1938	20.1	7.6	3.8	8.2	2.1	4.3	2.9	2.9	0.0	23.0
	1939	22.1	9.9	4.1	7.6	2.4	4.6	3.6	3.6	0.0	25.7
	1940	23.4	10.9	4.4	7.6	2.2	4.9	3.8	3.8	0.0	27.2
Avila Camacho	1941	25.0	12.5	4.6	7.3	1.3	5.2	3.8	3.8	0.0	28.8
	1942	24.8	12.1	4.8	7.2	1.1	5.4	7.5	7.5	0.0	32.3
	1943	29.1	14.6	5.0	9.3	3.3	5.1	6.2	6.2	0.0	35.3
	1944	28.6	12.6	4.1	11.2	3.1	4.9	7.1	7.1	0.0	35.7
	1945	29.8	13.3	4.3	10.7	3.9	5.7	6.6	6.6	0.0	36.4
	1946	26.8	12.6	3.7	9.5	4.0	4.7	5.4	5.4	0.0	32.2
Alemán	1947	24.5	7.5	4.7	11.5	4.7	5.5	11.8	6.2	5.6	36.3
	1948	30.7	8.7	5.1	16.1	4.8	5.9	15.1	7.4	7.8	45.8
	1949	42.2	9.1	5.2	26.5	4.8	6.5	16.8	8.4	8.3	58.9
	1950	34.7	8.9	5.2	19.1	4.8	6.8	17.3	8.3	9.0	52.1
	1951	41.0	8.5	4.8	26.0	5.2	6.5	17.6	9.7	7.9	58.7
	1952	53.5	9.2	5.4	37.0	8.3	7.4	21.8	10.4	11.3	75.3
Ruiz Cortínez	1953	45.6	9.8	6.0	27.7	7.6	8.1	18.8	9.5	9.3	64.4
	1954	56.9	11.2	6.8	35.9	8.9	9.8	27.0	11.1	15.8	83.9
	1955	53.3	11.0	6.7	32.8	7.9	9.4	30.5	16.9	13.7	83.8
	1956	57.3	11.3	6.8	35.1	7.5	10.8	33.3	14.5	18.8	90.6
	1957	59.6	12.2	7.5	35.6	7.5	11.8	33.8	16.5	17.3	93.4
	1958	67.3	12.5	7.6	41.1	7.8	13.7	36.7	16.3	20.4	104.0
López Mateos	1959	64.6	12.3	7.1	30.2	7.7	22.1	42.0	23.5	18.5	106.5
	1960	86.5	14.6	7.8	44.2	7.9	27.8	58.0	39.4	18.5	144.5
	1961	67.5	14.1	7.9	25.3	7.8	28.1	73.7	51.1	22.7	141.3
	1962	71.3	15.7	8.4	26.6	10.3	29.0	64.9	37.0	27.9	136.2
	1963	79.3	16.9	8.7	33.0	11.8	29.4	53.2	22.7	30.6	132.6
	1964	96.3	17.9	9.4	41.2	14.6	37.2	78.5	42.6	35.9	174.8
Díaz Ordaz	1965	300.3	17.5	9.7	216.3	9.7	66.5	26.0	16.3	9.7	310.5
	1966	300.2	19.2	9.9	209.5	11.0	71.5	33.7	20.3	13.4	316.2
	1967	336.6	19.8	10.2	235.5	11.9	81.3	37.3	22.6	14.7	349.6
	1968	352.0	25.9	11.6	231.7	12.1	94.3	46.3	25.4	21.0	373.5
	1969	402.8	30.4	13.3	269.6	13.3	102.9	52.0	29.2	22.8	419.2
	1970	367.3	65.5	12.2	193.0	21.8	108.7	67.6	38.1	29.5	434.8
Echeverría	1971	395.3	50.4	12.5	219.7	26.9	125.2	64.8	36.0	28.8	460.0
	1972	476.8	56.4	14.9	259.6	40.2	160.8	74.5	43.3	31.2	551.3
	1973	580.5	66.5	16.4	339.1	60.8	174.9	94.1	44.4	49.6	674.5
	1974	638.1	67.2	17.6	375.3	65.5	195.6	117.4	55.4	62.0	755.5
	1975	817.9	77.8	19.7	512.8	97.8	227.4	129.3	62.8	66.5	947.3
	1976	790.7	75.6	20.3	454.7	94.2	260.4	144.2	82.5	61.7	934.9
López Portillo	1977	777.2	76.2	18.2	438.8	80.8	262.1	144.7	92.7	52.0	921.9
	1978	875.3	75.8	17.6	513.1	90.2	286.3	161.0	104.5	56.5	1036.3
	1979	989.0	67.8	18.7	589.4	107.1	331.7	198.9	120.4	78.5	1187.9
	1980	1162.6	84.9	17.3	714.8	152.8	362.9	250.3	145.6	104.7	1412.9
	1981	1437.1	87.3	24.1	897.4	171.4	452.5	368.3	232.5	135.7	1805.4
	1982	1306.5	78.7	22.4	783.7	145.4	444.0	799.6	678.8	120.8	2106.1

Periodos de Gobierno	Año	Gasto programable						Gasto no programable			Total 10/
		Total 1/	Administrativo		Económico		Social 6/	Total 7/	Deuda 8/	Otros 9/	
			Total 2/	Militar 3/	Total 4/	Rural 5/					
De la Madrid	1983	1103.3	66.7	22.6	724.9	126.5	311.7	775.6	627.4	148.2	1878.9
	1984	1165.3	77.8	28.2	763.2	116.9	324.3	706.9	559.8	147.2	1872.3
	1985	1100.5	79.4	30.8	676.9	105.1	344.3	739.7	600.2	139.5	1840.2
	1986	1030.5	72.3	27.8	640.5	102.5	317.6	943.0	821.2	121.8	1973.5
	1987	981.5	66.7	26.0	612.7	80.1	302.1	1126.0	998.7	127.3	2107.5
	1988	931.1	70.7	26.0	560.8	56.7	299.5	1012.5	863.2	149.3	1943.6
Salinas de Gortari	1989	880.3	77.4	26.5	488.8	49.9	314.2	803.1	660.2	142.9	1683.5
	1990	903.3	70.1	27.5	488.2	51.5	344.9	675.1	516.4	158.7	1578.4
	1991	940.0	88.1	30.4	430.6	51.9	421.3	475.0	304.7	170.3	1415.1
	1992	982.3	87.8	33.1	409.5	53.9	485.0	420.3	237.5	182.8	1402.6
	1993	1039.8	99.9	36.2	402.4	53.7	537.4	366.5	177.4	189.1	1406.3
	1994	1165.1	127.4		436.9	74.8	600.7	356.5	162.3	194.2	1521.6

1/ Hasta 1964 el Gasto Programable excluye del GPF los pagos por concepto de "deuda" y las "erogaciones adicionales"; de 1965 a 1994 se excluyen los pagos de la "deuda", las "participaciones federales" a estados y municipios y los "estímulos fiscales". 2/ Se refiere al gasto programable ejercido por los poderes legislativo y judicial, la presidencia de la república, los órganos electorales, los tribunales agrarios, las instituciones militares, la PGR y las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación. A partir de 1965 se incluyen las erogaciones de empresas paraestatales afines a estos ramos administrativos. 3/ Agrupa los presupuestos de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, así como el de Industria Militar. 4/ Integra el gasto programable ejercido por las dependencias encargadas del desarrollo rural, el comercio y abasto, la industria, el turismo, la pesca, las comunicaciones y los transportes, los energéticos, y, a partir de 1965, a las erogaciones de empresas paraestatales afines, como PEMEX, FERRONALES, CONASUPO, CFE, CLFC y CPFISC. 5/ Se refiere a los presupuestos de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria y, a partir de 1965, de organismos y empresas paraestatales como INMECAFE, BANRURAL, ANAGSA, CONAGUA, UACH, ASERCA, etc. 6/ Contiene al gasto programable ejercido por las secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y de Desarrollo Social, las erogaciones en agua potable, drenaje y vivienda y en el programa social de abasto y, a partir de 1965, los presupuestos de organismos y empresas paraestatales como el IMSS, ISSSTE, ISSSFAM, UNAM y FONHAPO, entre otras. 7/ Se refiere a los pagos relativos a la deuda pública y a "otros" gastos no ejercidos por el gobierno federal o no especificados. 8/ Incluye pagos por concepto de deuda pública interna y externa. 9/ Hasta 1964 se refiere al rubro de "erogaciones adicionales"; de 1965 en adelante integra a las "participaciones federales" a estados y municipios y a los "estímulos fiscales". 10/ A partir de 1965 incluye las transferencias y/o presupuestos de organismos, empresas, fideicomisos, etc., del sector paraestatal. Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: de 1921 a 1964: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; de 1965 a 1993: Salinas de Gortari, Carlos, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994; y para 1994: Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, 1995.

Anexo 2a. Gasto público federal por clasificación sectorial económica, 1925-1994. (% del PIB)

Periodos de Gobierno	Año	Gasto programable						Gasto no programable			Total
		Total	Administrativo		Económico		Social	Total	Deuda	Otros	
			Total	Militar	Total	Rural					
Calles	1925	4.0	2.7	1.6	0.8	0.2	0.5	1.6	1.6	0.0	5.6
	1926	4.4	2.8	1.4	1.1	0.3	0.6	1.2	1.2	0.0	5.6
	1927	5.1	3.1	1.7	1.3	0.6	0.6	1.1	1.1	0.0	6.2
	1928	5.0	3.0	1.7	1.4	0.6	0.7	0.7	0.7	0.0	5.7
Portes Gil Portes Gil/Ortiz R. Ortiz Rubio	1929	5.2	3.2	1.9	1.2	0.4	0.7	0.5	0.5	0.0	5.7
	1930	5.6	3.0	1.6	1.6	0.5	0.9	0.4	0.4	0.0	6.0
	1931	5.0	2.8	1.4	1.4	0.4	0.9	0.3	0.3	0.0	5.4
	1932	6.0	3.4	1.7	1.6	0.5	1.0	0.6	0.6	0.0	6.6
Rodríguez	1933	5.6	3.3	1.4	1.3	0.4	1.0	0.9	0.9	0.0	6.5
	1934	5.3	3.0	1.3	1.4	0.4	0.9	1.1	1.1	0.0	6.4
Cárdenas	1935	6.0	2.8	1.4	2.1	0.5	1.1	0.7	0.7	0.0	6.6
	1936	6.9	2.5	1.3	3.2	0.7	1.3	0.7	0.7	0.0	7.6
	1937	6.3	2.2	1.2	2.9	0.7	1.2	0.8	0.8	0.0	7.0
	1938	6.1	2.3	1.2	2.5	0.6	1.3	0.9	0.9	0.0	6.9
	1939	6.3	2.8	1.2	2.2	0.7	1.3	1.0	1.0	0.0	7.3
	1940	6.6	3.1	1.2	2.1	0.6	1.4	1.1	1.1	0.0	7.7
Avila Camacho	1941	6.4	3.2	1.2	1.9	0.3	1.3	1.0	1.0	0.0	7.4
	1942	6.0	2.9	1.2	1.8	0.3	1.3	1.8	1.8	0.0	7.8
	1943	6.8	3.4	1.2	2.2	0.8	1.2	1.4	1.4	0.0	8.3
	1944	6.2	2.7	0.9	2.4	0.7	1.1	1.5	1.5	0.0	7.7
	1945	6.3	2.8	0.9	2.3	0.8	1.2	1.4	1.4	0.0	7.6
	1946	5.3	2.5	0.7	1.9	0.8	0.9	1.1	1.1	0.0	6.3
Alemán	1947	4.7	1.4	0.9	2.2	0.9	1.1	2.2	1.2	1.1	6.9
	1948	5.6	1.6	0.9	2.9	0.9	1.1	2.8	1.3	1.4	8.4
	1949	7.3	1.6	0.9	4.6	0.8	1.1	2.9	1.5	1.4	10.2
	1950	5.5	1.4	0.8	3.0	0.8	1.1	2.7	1.3	1.4	8.2
	1951	6.0	1.2	0.7	3.8	0.8	1.0	2.6	1.4	1.2	8.6
	1952	7.5	1.3	0.8	5.2	1.2	1.0	3.1	1.5	1.6	10.6
Ruiz Cortínez	1953	6.4	1.4	0.8	3.9	1.1	1.1	2.6	1.3	1.3	9.0
	1954	7.3	1.4	0.9	4.6	1.1	1.2	3.4	1.4	2.0	10.7
	1955	6.3	1.3	0.8	3.9	0.9	1.1	3.6	2.0	1.6	9.9
	1956	6.3	1.2	0.8	3.9	0.8	1.2	3.7	1.6	2.1	10.0
	1957	6.1	1.2	0.8	3.6	0.8	1.2	3.5	1.7	1.8	9.6
	1958	6.5	1.2	0.7	4.0	0.8	1.3	3.6	1.6	2.0	10.1
López Mateos	1959	6.1	1.2	0.7	2.8	0.7	2.1	4.0	2.2	1.7	10.1
	1960	7.6	1.3	0.7	3.9	0.7	2.4	5.1	3.4	1.6	12.6
	1961	5.6	1.2	0.7	2.1	0.6	2.3	6.1	4.3	1.9	11.8
	1962	5.7	1.2	0.7	2.1	0.8	2.3	5.2	2.9	2.2	10.8
	1963	5.8	1.2	0.6	2.4	0.9	2.2	3.9	1.7	2.2	9.8
	1964	6.3	1.2	0.6	2.7	1.0	2.5	5.2	2.8	2.4	11.5
Díaz Ordaz	1965	17.4	1.0	0.6	12.5	0.6	3.8	1.5	0.9	0.6	18.0
	1966	16.4	1.0	0.5	11.4	0.6	3.9	1.8	1.1	0.7	17.2
	1967	17.3	1.0	0.5	12.1	0.6	4.2	1.9	1.2	0.8	18.0
	1968	16.6	1.2	0.5	10.9	0.6	4.4	2.2	1.2	1.0	17.6
	1969	18.3	1.4	0.6	12.3	0.6	4.7	2.4	1.3	1.0	19.1
	1970	15.7	2.8	0.5	8.2	0.9	4.6	2.9	1.6	1.3	18.6
Echeverría	1971	16.3	2.1	0.5	9.0	1.1	5.2	2.7	1.5	1.2	18.9
	1972	18.1	2.1	0.6	9.9	1.5	6.1	2.8	1.6	1.2	21.0
	1973	20.5	2.3	0.6	12.0	2.1	6.2	3.3	1.6	1.8	23.8
	1974	21.3	2.2	0.6	12.5	2.2	6.5	3.9	1.8	2.1	25.2
	1975	25.8	2.5	0.6	16.2	3.1	7.2	4.1	2.0	2.1	29.9
	1976	23.9	2.3	0.6	13.7	2.8	7.9	4.4	2.5	1.9	28.2
López Portillo	1977	22.7	2.2	0.5	12.8	2.4	7.7	4.2	2.7	1.5	26.9
	1978	23.5	2.0	0.5	13.8	2.4	7.7	4.3	2.8	1.5	27.8
	1979	24.2	1.7	0.5	14.4	2.6	8.1	4.9	2.9	1.9	29.0
	1980	26.0	1.9	0.4	16.0	3.4	8.1	5.6	3.3	2.3	31.6
	1981	29.6	1.8	0.5	18.5	3.5	9.3	7.6	4.8	2.8	37.1
	1982	27.0	1.6	0.5	16.2	3.0	9.2	16.5	14.0	2.5	43.6
De la Madrid	1983	23.8	1.4	0.5	15.7	2.7	6.7	16.8	13.6	3.2	40.6
	1984	24.3	1.6	0.6	15.9	2.4	6.8	14.7	11.7	3.1	39.0
	1985	22.4	1.6	0.6	13.8	2.1	7.0	15.0	12.2	2.8	37.4
	1986	21.8	1.5	0.6	13.5	2.2	6.7	19.9	17.3	2.6	41.7
	1987	20.3	1.4	0.5	12.7	1.7	6.3	23.3	20.7	2.6	43.7
	1988	19.1	1.4	0.5	11.5	1.2	6.1	20.7	17.7	3.1	39.8
Salinas de Gortari	1989	17.4	1.5	0.5	9.7	1.0	6.2	15.9	13.1	2.8	33.4
	1990	17.1	1.3	0.5	9.3	1.0	6.5	12.8	9.8	3.0	29.9
	1991	17.2	1.6	0.6	7.9	1.0	7.7	8.7	5.6	3.1	25.9
	1992	17.5	1.6	0.6	7.3	1.0	8.6	7.5	4.2	3.3	25.0
	1993	18.4	1.8	0.6	7.1	0.9	9.5	6.5	3.1	3.3	24.9
	1994	19.9	2.2	0.0	7.5	1.3	10.3	6.1	2.8	3.3	26.0

Fuentes: Anexos 1 y 2.

Periodos de Gobierno	Año	Total 1/	Educación		Salud, Laboral y Seguridad Social					Solidaridad y Desarrollo Regional 16/	Desarrollo Urbano 7/		Programa Social de Abasto 8/	Conasupo 9/		
			Total	SEP	Total 2/	STyPS		Salud asistencial 3/			IMSS 4/	ISSSTE 5/			Total	Central
						Total	SSA	Total								
Echeverría	1971	129.5	45.1	27.8	72.4	0.5	8.2	2.9	56.1	13.0	10.6	8.6	22.1			
	1972	160.8	53.3	32.1	80.8	0.5	11.3	3.2	56.9	16.7	17.6	14.9	21.7			
	1973	174.9	60.4	34.8	88.5	0.4	12.8	4.0	60.0	22.0	22.8	20.8	29.2			
	1974	195.6	67.8	37.8	106.3	0.3	12.7	3.9	71.7	29.3	19.2	17.3	53.1			
	1975	227.4	87.6	48.2	115.8	0.8	14.4	4.2	80.6	29.9	18.6	15.8	59.2			
	1976	260.4	100.1	59.8	131.2	0.7	14.6	5.4	83.2	33.9	20.0	16.3	38.9			
López Portillo	1977	262.1	111.6	67.6	121.4	0.7	17.2	5.8	72.4	37.2	16.1	11.6	37.6			
	1978	286.7	120.1	72.9	131.7	1.1	19.3	6.2	78.6	37.9	19.8	15.5	58.4			
	1979	331.8	132.5	79.8	142.2	1.4	20.6	6.6	88.3	34.5	25.5	20.7	46.5			
	1980	362.9	140.0	82.8	156.9	1.3	19.6	6.9	96.5	44.8	36.3	27.2	59.2			
	1981	452.5	175.0	110.6	178.7	4.8	22.6	16.5	99.4	44.5	49.2	29.0	92.3			
	1982	444.0	181.8	115.7	177.7	3.3	22.3	18.7	109.2	43.4	31.4	21.4	78.8			
De la Madrid	1983	311.7	127.4	77.3	140.2	1.3	15.7	13.1	89.3	32.8	18.8	4.8	102.3			
	1984	324.3	136.9	86.4	134.4	1.4	16.7	14.2	85.9	27.3	20.0	6.1	101.2			
	1985	344.3	140.9	87.9	138.2	1.6	17.6	14.9	86.1	29.3	38.5	5.5	67.2			
	1986	317.6	124.9	78.4	142.7	1.3	18.5	13.9	92.5	26.6	19.2	5.8	57.6			
	1987	302.1	127.6	80.3	131.6	1.2	18.4	14.1	80.9	28.8	26.3	4.4	56.7			
	1988	299.5	128.7	79.5	137.0	1.3	19.1	14.4	84.2	27.0	19.3	4.2	59.6			
Salinas de Gortari	1989	314.2	133.1	84.0	151.8	1.3	18.7	14.1	95.6	27.3	13.6	3.0	56.1			
	1990	344.9	141.1	86.0	166.6	1.3	19.1	13.8	106.8	30.8	11.9	3.2	60.3			
	1991	421.3	170.8	99.4	197.6	1.5	23.2	17.5	126.6	37.2	17.0	3.3	29.3			
	1992	485.0	198.1	36.6	214.0	1.5	25.3	19.7	137.7	37.2	25.4	5.6	14.1			
	1993	537.4	230.9	38.3	233.5	1.6	26.7	20.4	152.4	40.4	24.6	5.7	42.5			
	1994	600.7	261.9		251.2				176.1	50.7	37.9	12.6	44.0			

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. El gasto social resulta de la suma de los totales de cada subsector. 2/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido a que sólo se incluyen los gastos de las instituciones de mayor importancia en este subsector. 3/ De 1925 a 1936 se refiere al gasto del Departamento de Salubridad y Asistencia (SSA), la cual lleva actualmente el nombre de Secretaría de Salud. Mientras que la primera columna incluye los apoyos a organismos y empresas del sector paraestatal, la segunda consigna sólo el gasto directo ejercido por esta dependencia. 4/ De 1945 a 1963 el gasto del IMSS recupera sólo las transferencias que realizó el gobierno federal a esa institución; de 1965 a 1994 se contabilizan todos los gastos, incluyendo los que se derivan de las transferencias. Las diferencias en la medición de estas dos series derivan de la información disponible. La inclusión de la primera serie (1945-1963) no incrementa el gasto programable en desarrollo social para evitar distorsiones en la contabilidad, ya que el sector paraestatal fue incluido en los presupuestos hasta 1965. 5/ Aunque el ISSSTE se crea formalmente en 1959, es partir de 1965 cuando se incluye en los presupuestos de la federación. 6/ El ramo desarrollo regional se creó en 1982 y a partir de 1990 se agregó Solidaridad. No obstante la misma fuente registra movimientos en este subsector entre 1970 y 1982 con estimaciones de la SHCP. 7/ Mientras que la primera columna se refiere al gasto federal en el subsector Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología, la segunda hace referencia al gasto de las diferentes secretarías de Estado que han cumplido con estas funciones: de 1959 a 1976 Secretaría de Obras Públicas, de 1977 a 1982 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de 1983 a 1991 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de 1992 a 1994 Secretaría de Desarrollo Social. 8/ De 1975 a 1990 se incluye el gasto de las Filiales CONASUPO (DICONSA y LICONSA) y a partir de 1991 se adiciona lo correspondiente al programa "tortilla solidaridad" -creado en ese año- que controla directamente la CONASUPO. Este rubro se creó en 1992 con recursos que anteriormente se sectorizaban en Comercio y Abasto; no obstante, la disponibilidad de la información permitió construir la serie desde 1975. Esta resectorización del gasto incrementa en la misma proporción el gasto programable en desarrollo social consignado en la fuente original. 9/ Tradicionalmente el gasto de la CONASUPO se ubica dentro del sector subsector "comercio y abasto" del sector "desarrollo económico". Debido a su importancia y a la función social que desempeña se optó por incluirla en el cuadro descontando las erogaciones de la columna anterior en los años en los que fue posible distinguirlas. No obstante, se decidió no incluir este gasto en el total asignado al sector "desarrollo social", por lo que el total no coincide con la suma de los parciales. 10/ De 1965 a 1969 los datos aluden al gasto neto devengado, lo cual puede arrojar ligeras distorsiones con relación al gasto programable que descuenta las erogaciones por concepto de deuda. Nota: Todos los datos fueron deflactados con el Índice Implícito del PIB, 1980 = 100. Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: De 1921 a 1964: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; de 1965 a 1993: Salinas de Gortari, Carlos, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994; y para 1994: Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, 1995. De 1945 a 1963, las transferencias de la federación al IMSS se obtuvieron de Wilkie, J., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

Anexo 3a. Gasto federal programable ejercido en el sector desarrollo social en México como proporción del PIB, 1925-1994. (%)

Periodos de Gobierno	Año	Total	Educación		Salud, Laboral y Seguridad Social					Solidaridad y Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano		Programa Social de Abasto	Conasupo	
			Total	SEP	Total	STyPS	Salud asistencial		IMSS		ISSSTE	Total			Central
							Total	SSA							
Calles	1925	0.5	0.4	0.4	0.1		0.1								
	1926	0.6	0.5	0.5	0.1		0.1								
	1927	0.6	0.5	0.5	0.1		0.1								
	1928	0.7	0.5	0.5	0.1		0.1								
Portes Gil	1929	0.7	0.6	0.6	0.2		0.2								
	1930	0.9	0.7	0.7	0.2		0.2								
	1931	0.9	0.7	0.7	0.2		0.2								
	1932	1.0	0.8	0.8	0.2		0.2								
Rodríguez	1933	1.0	0.8	0.8	0.2		0.2								
	1934	0.9	0.7	0.7	0.2		0.2								
Cárdenas	1935	1.1	0.8	0.8	0.2		0.2								
	1936	1.3	1.0	1.0	0.3		0.3								
	1937	1.2	0.9	0.9	0.2		0.2								
	1938	1.3	0.9	0.9	0.4		0.4								
	1939	1.3	0.9	0.9	0.4		0.4								
	1940	1.4	0.9	0.9	0.5		0.5								
Avila Camacho	1941	1.3	0.8	0.8	0.5		0.5								
	1942	1.3	0.8	0.8	0.5		0.5								
	1943	1.2	0.7	0.7	0.5		0.5								
	1944	1.1	0.7	0.7	0.4		0.4								
	1945	1.2	0.8	0.8	0.4		0.4	0.1							
	1946	0.9	0.7	0.7	0.2		0.2	0.1							
Aleman	1947	1.1	0.7	0.7	0.4	0.0	0.3	0.0							
	1948	1.1	0.7	0.7	0.4	0.0	0.3	0.1							
	1949	1.1	0.8	0.8	0.4	0.0	0.3	0.1							
	1950	1.1	0.7	0.7	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1951	1.0	0.7	0.7	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1952	1.0	0.8	0.8	0.3	0.0	0.3	0.1							
Ruiz Cortínez	1953	1.1	0.8	0.8	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1954	1.2	0.9	0.9	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1955	1.1	0.8	0.8	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1956	1.2	0.9	0.9	0.3	0.0	0.3	0.1							
	1957	1.2	0.9	0.9	0.3	0.0	0.3	0.2							
	1958	1.3	1.0	1.0	0.4	0.0	0.3	0.2							

Periodos de Gobierno	Año	Total	Educación		Salud, Laboral y Seguridad Social						Solidaridad y Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano		Programa Social de Abasto	Conasupo	
			Total	SEP	Total	STyPS	Salud asistencial			IMSS		ISSSTE	Total			Central
							Total	SSA								
López Mateos	1959	2.1	1.1	1.1	0.4	0.0	0.3		0.2			0.6	0.6			
	1960	2.4	1.2	1.2	0.5	0.0	0.4		0.2			0.7	0.7			
	1961	2.3	1.3	1.3	0.5	0.0	0.5		0.2			0.6	0.6			
	1962	2.3	1.3	1.3	0.5	0.0	0.4		0.3			0.5	0.5			
	1963	2.2	1.4	1.4	0.3	0.0	0.3		0.3			0.4	0.4			
	1964	2.5	1.5	1.5	0.4	0.0	0.4		0.0			0.5	0.5			
	1965	3.8	1.4	1.4	2.0	0.0	0.3		1.0	0.7		0.4	0.4		0.7	
Díaz Ordaz	1966	3.9	1.5	1.5	1.9	0.0	0.4		1.1	0.4		0.5	0.5		1.2	
	1967	4.2	1.5	1.5	2.1	0.0	0.3		1.4	0.4		0.5	0.5		1.3	
	1968	4.4	1.5	1.5	2.5	0.0	0.4		1.6	0.5		0.5	0.5		1.0	
	1969	4.7	1.7	1.7	2.4	0.0	0.3		1.5	0.5		0.5	0.5		1.0	
	1970	4.6	1.7	1.2	2.4	0.0	0.3	0.1	1.7	0.4	0.1	0.5	0.4		1.0	
	1971	5.3	1.9	1.1	3.0	0.0	0.3	0.1	2.3	0.5	0.1	0.4	0.4		0.9	
	1972	6.1	2.0	1.2	3.1	0.0	0.4	0.1	2.2	0.6	0.3	0.7	0.6		0.8	
Echeverría	1973	6.2	2.1	1.2	3.1	0.0	0.5	0.1	2.1	0.8	0.1	0.8	0.7		1.0	
	1974	6.5	2.3	1.3	3.5	0.0	0.4	0.1	2.4	1.0	0.1	0.6	0.6		1.8	
	1975	7.2	2.8	1.5	3.7	0.0	0.5	0.1	2.5	0.9	0.2	0.6	0.5	0.0	1.9	
	1976	7.9	3.0	1.8	4.0	0.0	0.4	0.2	2.5	1.0	0.3	0.6	0.5	0.0	1.2	
	1977	7.7	3.3	2.0	3.5	0.0	0.5	0.2	2.1	1.1	0.4	0.5	0.3	0.0	1.1	
	1978	7.7	3.2	2.0	3.5	0.0	0.5	0.2	2.1	1.0	0.4	0.5	0.4	0.0	1.6	
	1979	8.1	3.2	1.9	3.5	0.0	0.5	0.2	2.2	0.8	0.7	0.6	0.5	0.0	1.1	
López Portillo	1980	8.1	3.1	1.9	3.5	0.0	0.4	0.2	2.2	1.0	0.6	0.8	0.6	0.1	1.3	
	1981	9.3	3.6	2.3	3.7	0.1	0.5	0.3	2.0	0.9	0.9	1.0	0.6	0.1	1.9	
	1982	9.2	3.8	2.4	3.7	0.1	0.5	0.4	2.3	0.9	1.0	0.6	0.4	0.1	1.6	
	1983	6.7	2.8	1.7	3.0	0.0	0.3	0.3	1.9	0.7	0.5	0.4	0.1	0.1	2.2	
	1984	6.8	2.9	1.8	2.8	0.0	0.3	0.3	1.8	0.6	0.6	0.4	0.1	0.1	2.1	
	1985	7.0	2.9	1.8	2.8	0.0	0.4	0.3	1.7	0.6	0.5	0.8	0.1	0.1	1.4	
	1986	6.7	2.6	1.7	3.0	0.0	0.4	0.3	2.0	0.6	0.6	0.4	0.1	0.1	1.2	
De la Madrid	1987	6.3	2.6	1.7	2.7	0.0	0.4	0.3	1.7	0.6	0.3	0.5	0.1	0.1	1.2	
	1988	6.1	2.6	1.6	2.8	0.0	0.4	0.3	1.7	0.6	0.2	0.4	0.1	0.1	1.2	
	1989	6.2	2.6	1.7	3.0	0.0	0.4	0.3	1.9	0.5	0.3	0.3	0.1	0.1	1.1	
	1990	6.5	2.7	1.6	3.2	0.0	0.4	0.3	2.0	0.6	0.4	0.2	0.1	0.1	1.1	
	1991	7.7	3.1	1.8	3.6	0.0	0.4	0.3	2.3	0.7	0.5	0.3	0.1	0.2	0.5	
	1992	8.6	3.5	0.7	3.8	0.0	0.5	0.4	2.5	0.7	0.6	0.5	0.1	0.3	0.5	
	1993	9.5	4.1	0.7	4.1	0.0	0.5	0.4	2.7	0.7	0.7	0.4	0.1	0.2	0.8	
Salinas de Gortari	1994	10.3	4.5		4.3						0.6	0.6	0.2			

Nota: Los valores en cero significan que el gasto tiene una proporción inferior a 0.1% del PIB.

Fuentes: Anexos 1 y 3.

III. EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Como pudimos constatar en el capítulo anterior, en los últimos treinta años el combate a la pobreza ha jugado un papel importante dentro de las actividades del sector público federal. Con este propósito los gobiernos que se ubican en este periodo, con excepción del de Miguel de la Madrid (1983-1988), donde fueron eliminadas gran parte de las ayudas de este tipo, han emprendido iniciativas propias con miras a mejorar las condiciones de vida de individuos, familias y comunidades sometidos a una subsistencia precaria. Independientemente de las formas concretas que han adoptado estos programas, por sus fórmulas de inserción a una estrategia de desarrollo más general es posible distinguir dos etapas en la trayectoria de la intervención federal: en la primera, ubicada en la década de los setenta y principios de los ochenta, las acciones emprendidas tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural. Al amparo de esta reorientación surgieron el PIDER y el programa de salud asistencial rural del IMSS en 1973 y la COPLAMAR en 1977.

Los esfuerzos gubernamentales que tienen lugar en la segunda etapa, que abarca desde 1988 hasta nuestros días, se han distinguido por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar. En muchos sentidos, los programas que surgen en estos años se fundaron sobre una crítica a la estrategia seguida en la etapa anterior, la cual había arrojado escasos resultados a grandes costos. Tanto el PRONASOL como el PROGRESA y el otro conjunto de subprogramas que promueve la SEDESOL actualmente, entre otras cosas comparten su búsqueda por racionalizar lo más posible el tipo y los montos de las participaciones públicas, principalmente en todo aquello que implique generar compromisos que distorsionen el funcionamiento de los mercados o rebasen límites en el control del déficit fiscal, presentes ambos elementos durante los años del desarrollo rural.

Este cambio en la perspectiva gubernamental, que en realidad inicia durante el difícil sexenio de Miguel de la Madrid, tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción (fertilizantes, créditos, electricidad, semillas, etc.) y al consumo de alimentos básicos. Como resultante, las iniciativas de combate a la pobreza instrumentadas en los gobiernos de Salinas

y Zedillo han tendido cada vez más a focalizar sus beneficios, ya sea acudiendo a transferencias directas (dinero en efectivo) al ingreso y a la producción, a la provisión de servicios sociales, a la construcción de infraestructura urbana, al mejoramiento de las viviendas o al uso de subsidios orientados a un grupo reducido de alimentos (principalmente leche y tortillas). En suma, el tránsito entre una y otra etapa en la lucha contra la pobreza ha generado, en teoría, un sistema de redistribución de recursos públicos más equitativo y eficaz.

Tomando como punto de partida esta breve reconstrucción histórica, en este capítulo se analizarán desde una perspectiva comparada las características más importantes de los tres principales programas federales puestos en marcha a partir de la década de los setenta (es decir, el PIDER, la COPLAMAR y el PRONASOL) con el fin de examinar el proceso de acumulación e innovación que estas experiencias de gobierno aportaron (y aportan) al tratamiento de un fenómeno tan complejo y extendido en la sociedad mexicana, así como de identificar las modificaciones que justificaron el tránsito hacia iniciativas supuestamente más equitativas y eficaces. Debido a que el último de los programas instrumentados (el PROGRESA) contiene elementos no comparables con los anteriores, en un segundo apartado se expondrán sus peculiaridades y, en la última sección, se procederá a discutir la pertinencia y limitaciones de este campo de la intervención pública.

1. Los programas de lucha contra la pobreza desde una perspectiva comparada

El acercamiento que proponemos en este apartado requiere considerar al combate a la pobreza como una política pública, a través de la cual cada gobierno ha orientado su acción desde posiciones distintas, pero construyendo (o reconstruyendo) su diseño e implementación con base en el conocimiento adquirido, tanto de la problemática social y las alternativas de solución como de las formas operativas de la intervención pública. El particular campo de aplicación en el que se inserta esta política obliga a su estudio en esas dos direcciones, es decir: a) como instrumento de cambio de condiciones sociales y b) como estructura y estrategia de gestión gubernamental.

Si bien los programas federales perdieron continuidad cronológica durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1983-1988), su revisión, en los términos propuestos, no impide observar el proceso de acumulación e innovación en el conocimiento de la situación social y en la praxis pública. Debido a limitaciones de la información disponible resultaría difícil

obtener indicadores para evaluar, con excepción del PRONASOL, los resultados de cada programa y, con mayor dificultad aún, presentarlos en forma comparada.¹ Por esta razón, es prácticamente imposible valorar los avances que supusieron las modificaciones introducidas por cada gobierno en su diseño y puesta en marcha. No obstante, con el estudio que se propone se podrán identificar los cambios que han experimentado las iniciativas de atención a la pobreza como una forma de avanzar en la discusión sobre su orientación social, métodos de trabajo, eficacia y pertinencia.

Para abordar este problema de investigación se dividieron los aspectos de comparación de mayor relevancia en dos líneas de análisis: por un lado, agrupando los elementos del diseño que conforman lo que hemos llamado la estrategia de intervención social, es decir, la conceptualización de la problemática, la definición de la población objetivo y los propósitos y subprogramas mediante los cuales se pretende mejorar las condiciones de vida de la población y, por otra parte, integrando los factores operativos (organizativos y de gestión) que posibilitan la instrumentación.

A. Las estrategias de intervención social

Conceptualización del problema y definición de la población objetivo

El fenómeno de la pobreza, el atraso o la marginación ha sido explicado de distintas formas por cada uno de los programas que han intentado atacarlo. Las principales diferencias, que sin duda están mediadas por el momento histórico en el que aparecen cada una de estas iniciativas, radican en las causas y en el alcance social que se le atribuye al fenómeno. En cierto modo, cada una de las aproximaciones representan una crítica a la historia y/o a los gobiernos que los antecedieron. Para el PIDER, que surge en la primera mitad de la década de los setenta, la pobreza es el resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970, a través de la cual se privilegió la expansión de la industria y el desarrollo de actividades agrícolas de exportación, resultando mayormente desfavorecidos los habitantes del medio rural asentados en zonas de temporal.² El diagnóstico de la pobreza realizado por el PIDER coincidió plenamente con estudios realizados en aquella

¹ La única información conocida que permite establecer puntos de comparación se encuentra en los documentos oficiales que presentan el diseño y los avances de cada programa.

² SPP, "Programa Integral para el Desarrollo Rural", en: *Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral*, México, SPP, 1981.

época en relación a la crisis agrícola de mediados de los sesenta. En ellos se afirmaba que los productores de temporal (de maíz, frijol y trigo) habían sido los más perjudicados (o menos atendidos) durante el proceso de industrialización. Las políticas agrícolas, además de perder importancia relativa en el conjunto de las actividades gubernamentales en ese periodo, fueron especialmente dirigidas a promover el crecimiento de productos de exportación en zonas ubicadas en el norte del país.³

Aunque el PIDER reconoce que este modelo de crecimiento provocó migraciones hacia las zonas urbanas, que acrecentaron “los cinturones de miseria en las ciudades”, su población beneficiada se restringió a comunidades rurales localizadas en poblaciones de más de 500 y menos de 5,000 habitantes. Este sesgo rural en la definición de su población objetivo constituye una característica común de los programas de combate a la pobreza de la década de los setenta. Las acciones del PIDER, según los reportes oficiales, se extendieron a los 31 estados y a más de 1500 municipios, es decir, cerca del 60% de las comunidades municipales del país.

COPLAMAR, que fue creado en la segunda mitad de los setenta, desarrolló un concepto de marginación que fue utilizado para “caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible”.⁴ Para este programa la pobreza tiene causas más profundas: “responden a muy diversos sistemas de explotación económica que van desde las formas caciquiles aldeanas, hasta las de dominación externa que, pese a su diferente grado de sofisticación, forman parte de un mismo e idéntico proceso de expoliación y de desigual retribución al trabajo humano y que lo mismo hace de la economía nacional una economía dependiente, que de las regiones, economías igualmente frágiles”.⁵ En consecuencia, la pobreza se encuentra asociada tanto a mecanismos de explotación provenientes de la esfera económica como a los rezagos sociales acumulados en la provisión de servicios de bienestar

³ El trabajo de Luisselli, Cassio y Jaime Mariscal, “La crisis agrícola a partir de 1965”, en: Cordera, R. (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1981, pp. 440 y 444, realizado en 1976 llega a estas conclusiones. Según estos autores en los estados del centro, norte centro y sur del país se encontraba el mayor número de campesinos empobrecidos de México (p. 449).

⁴ COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, México, COPLAMAR-Presidencia de la República, 1982b, p. 12.

⁵ *Ídem*, p. 10.

(educación, salud, alimentación, vivienda y agua potable) y al escaso apoyo institucional al desarrollo de las capacidades productivas de las comunidades marginadas (falta de vías de comunicación, de servicios, transporte e instalaciones apropiadas para el almacenamiento).

Este diagnóstico, que difiere al realizado por el PIDER en la medida que reconoce como una fuente de marginación a la incapacidad histórica del Estado para incorporar a un gran número de mexicanos a políticas sociales básicas, se tradujo, como veremos más adelante, en una estrategia gubernamental más diversificada y menos economicista, cuyo propósito fue combatir las causas y los efectos de la pobreza. Con esta conceptualización del fenómeno, al igual que el PIDER, para COPLAMAR la mayor parte de la pobreza nacional se concentraba en el medio rural, pero a diferencia de su antecesor, los grupos indígenas fueron incluidos como una población preferente de sus acciones. La única condición operativa que estableció el programa para determinar a sus beneficiarios fue que se encontraran en una de las 30,000 comunidades dispersas en el desierto, en el semidesierto, en los pantanos y en las zonas montañosas del país. Esta ubicación de su población objetivo surgió de los estudios que realizó el programa en su primer año de actividades sobre las condiciones de vida de la población marginada a nivel municipal, estatal y regional, basados en una metodología que identificaba déficit en los mínimos de bienestar en alimentación, salud, vivienda y educación.⁶ El número de beneficiados que se reportó llegó a 20 millones de habitantes, cifra cercana al 29% de la población nacional en 1982, de los cuales 8 millones eran indígenas.

Para el PRONASOL el deterioro de la situación social heredada también tiene un origen histórico: "a pesar del largo periodo de crecimiento prolongado y sostenido (1933-1981) combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales, no fue posible sacar de la pobreza -aun extrema- a muchos millones de mexicanos, reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso y evitar un importante deterioro en la base material del desarrollo: la naturaleza".⁷ Al igual que COPLAMAR, para Solidaridad las causas de la pobreza están relacionadas a la incapacidad del Estado para atender a un creciente número de habitantes a través de sus políticas redistributivas y para evitar el aumento de las desigualdades provenientes de la esfera

⁶ Los resultados de estos estudios están contenidos en: COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México*, 5 Tomos, COPLAMAR-S.XXI, México, 1982 y 1983.

⁷ Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1991, p. 20.

económica. No obstante, el planteamiento procuró evitar referencias al modelo económico neoliberal iniciado en el sexenio anterior y centró sus mayores críticas en el estilo de intervención que se había generado en el manejo de la política social en el pasado.

En su diagnóstico, el titular de este organismo, Carlos Rojas, afirmó que el Estado propició una distribución inequitativa de los recursos sociales al concentrar buena parte del gasto, la infraestructura y el personal en las ciudades, para beneficio de los sectores sociales estrechamente ligados “al esquema de crecimiento en marcha”. Siguiendo con sus argumentos, esta orientación de la política se había desarrollado en aras de lograr y mantener una relativa estabilidad en el sistema político, el cual se había fincado en “acuerdos con grupos organizados de obreros, campesinos y organizaciones populares”, es decir, con la estructura corporativa del PRI. La relación entre estos sectores, incluidos los empresarios desde el punto de vista de los apoyos gubernamentales a la industria, y el Estado derivó “en la consolidación de una virtual dependencia de la acción pública respecto a intereses de los actores sociales ‘tradicionales’”. El resultado fue que el Estado interventor terminó siendo un Estado que crecía para satisfacer las demandas de esta dependencia y no según las necesidades y exigencias de una sociedad cada vez más activa y en acelerada transformación”.⁸

Por el lado de la oferta de los servicios de bienestar, Solidaridad acepta que la “dominación burocrática” (entendida como la formación de un sistema de decisiones jerárquico y centralizado, autonomía creciente del aparato burocrático y crecimiento desmedido del gasto social como fuente de reproducción, legitimidad y poder de la burocracia) generó déficit importantes en la provisión; “por el lado de la demanda, la organización social sufrió un proceso paralelo de burocratización y sectorización gremial que fue diferenciando a los usufructuarios de los derechos sociales de aquellos carentes de acceder a ellos, si no pasaban por el filtro de la organización corporativa. La gestión de la demanda social, entonces, adquirió una serie de características: 1) Predominio de un segmento de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social, excluyentes de nuevos intermediarios y de representaciones directas de las comunidades. 2) Inflación de la demanda social vía negociación de demandas y derechos sociales indeterminados en su ubicación y cuantía, a la vez que se operaba una apropiación estrictamente gremial y excluyente de sectores sociales no

⁸ Rojas, Carlos, “VII. Solidaridad”, en: Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, pp. 371-375.

corporativizados. 3) Cultura popular peticionista y pasiva que retroalimenta la tutela estatal y las prácticas clientelistas con la sociedad. 4) Una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales en el Estado".⁹

Como hemos visto a lo largo del capítulo anterior, este diagnóstico resulta particularmente cierto desde la perspectiva del abrumador sesgo urbano tanto de la política social como de la económica; sin embargo, resulta inexacto, por lo menos en una alta proporción, responsabilizar a los pactos corporativos de la ineficacia de las políticas sociales, especialmente si lo observamos a través de uno de los actores centrales del pacto, los campesinos, quienes recibieron sólo esporádicamente algunos de sus beneficios. Quizás las únicas dimensiones del bienestar que funcionaron con esa lógica, sin afirmar que así haya sido, son la seguridad social y sus instituciones de vivienda, del resto difícilmente se puede comprobar una relación estrecha entre la acción pública y los movimientos de ciertos grupos organizados de la sociedad, a menos que por ello se entiendan, por ejemplo, la resistencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante los cambios promovidos por la descentralización de la SEP o las dotaciones de tierra, agua, drenaje y electricidad a las organizaciones de colonos que se movilizan en todo el territorio nacional.

Desde nuestro punto de vista, con su versión de los hechos el gobierno de Salinas intentó justificar la aplicación de una serie de medidas tendientes a modificar la caduca estructura de relaciones políticas al interior del PRI, a redimensionar (reducir) la participación del Estado en la esfera económica, a desarticular a las organizaciones sindicales nacionales y a reestructurar algunos de los avances más sólidos en materia de desarrollo social, como lo han sido los subsidios alimentarios, las pensiones y la provisión de vivienda popular. Sin duda, en esos momentos resultaba impostergable profundizar en la transformación del Estado, en sus vínculos con la burocracia y los actores políticos dominantes, y de la estrategia económica aplicada durante el largo periodo sustitutivo; no obstante, la posición de este gobierno evitó atribuir a las medidas de apertura y liberalización, iniciadas en el sexenio anterior, alguna contribución al agravamiento de las condiciones de vida de la población. Esta omisión puede atribuirse a que, para este gobierno, la estrategia económica promovida por su antecesor (en la cual el propio Salinas había participado activamente desde su posición como Secretario de

⁹ Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, pp. 24-25.

Programación y Presupuesto) resultaba adecuada y constituía el primer paso hacia una ruta distinta de crecimiento, en la cual se debía continuar y profundizar. Para esta administración cualquier crítica al nuevo modelo económico podía representar una crítica a su propio proyecto de gobierno. Por ende, los problemas sociales de ese momento, incluida la pobreza, eran una herencia del viejo Estado post-revolucionario, cuyas bases y prácticas, si bien habían sido piedra angular en la consolidación nacional, resultaron cada vez más ineficientes para cumplir con los compromisos estatales de bienestar establecidos en la Constitución general.

Derivado de su interpretación, la estrategia reformista planteada por el gobierno federal encontró en el PRONASOL no sólo una posibilidad de solución a los problemas de desigualdad y pobreza, si no que, además, lo postuló como acicate de la modernización burocrática y política nacionales. Como se comprobó al finalizar el sexenio, este programa, sin demérito de algunos logros, no modificó sustancialmente la orientación y las bases que habían dado sustento al modelo de desarrollo social consolidado a principios de los años setenta, y, al igual que sus antecesores (PIDER y COPLAMAR), demostró ser una iniciativa frágil al desaparecer del escenario público después de la crisis de diciembre de 1994, una vez iniciada la administración del presidente Zedillo.

Desde el punto de vista de su población objetivo, el PRONASOL resulta, comparativamente con sus antecesores, la iniciativa de mayor alcance. Este programa aceptó como beneficiarios a todos los individuos, de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza (41.3 millones), considerando como preferentes aquellos que padecieran de una pobreza extrema (17.3 millones que no lograban satisfacer ni siquiera el 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar).¹⁰ Se declaró como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. A diferencia de COPLAMAR, que realizó extensos estudios previos para identificar a su población objetivo en el territorio, en Solidaridad se definió a su universo social de atención de una forma menos puntual que, sobre todo para el medio urbano, resultaba ambiguo para seleccionar a sus beneficiarios. Esta debilidad operativa, que era considerada por sus promotores una virtud en la medida que le permitía al programa una amplia capacidad de adaptación a distintas manifestaciones regionales

¹⁰ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1991, p. 20.

de la pobreza, significaba para algunos críticos un mecanismo para introducir desviaciones (políticas, principalmente) a sus propósitos sociales.¹¹

Los objetivos y los programas de los programas

Los cambios en la perspectiva para acotar el fenómeno de la pobreza y, por consiguiente, a su población objetivo, fue acompañada de modificaciones en los propósitos y en la estrategia con la que se pretendió revertir sus causas y efectos. En términos generales, se pasó de una política predominantemente económica a otra que concedía mayor peso a las acciones de bienestar social. Independientemente de estas diferencias, que serán tratadas un poco más adelante, estas iniciativas se concibieron a sí mismas como una solución no definitiva a los problemas de la pobreza, como instrumentos complementarios de las políticas y de la evolución macroeconómicas y/o paralelos a procesos de transformación en las escalas social, económica y política de las propias comunidades. Otro rasgo común a estos programas es su amplia capacidad para adecuar su estrategia de intervención tanto a entornos comunitarios específicos como a nuevas prioridades sociales. Esta característica fue introducida, en mayor o menor medida, como un elemento central en el diseño de esta política que posibilita su implementación regional y le permite una periódica retroalimentación.

La flexibilidad con la que operaron estos programas se derivó de su propia naturaleza como “organismos gubernamentales de misión” multisectoriales e intergubernamentales: por una parte, para atender los problemas de la población más necesitada del país con acciones públicas de muy diversa índole era necesario, dada su diversidad, diseñar proyectos ad hoc para cada una de las comunidades a beneficiar; por otro lado, debido a que era imposible actuar en todo el territorio a la vez (por limitaciones financieras y de información), los programas y proyectos específicos se decidían anualmente a través de convenios (después de 1979: CUC's, CUD's o CDS's) con las entidades federativas. A nivel nacional, las únicas restricciones a la acción de estas iniciativas estaban dadas por los techos presupuestarios y por la orientación general de la política; a nivel territorial, las decisiones anuales de inversión, realizadas con alguna participación de los gobiernos locales, estaban sujetas a los objetivos programáticos y a las asignaciones presupuestales preestablecidas desde el órgano central. Con estos márgenes de maniobra, los directivos nacionales de cada programa pudieron impulsar

¹¹ En el siguiente capítulo presentaremos alguna evidencia empírica sobre este tema.

transiciones en la dirección de las acciones públicas contra la pobreza.

A nivel nacional el PIDER tuvo dos momentos definidos por un cambio en su orientación general. En esta transición, en mucho impuesta por el relevo sexenal, el programa se dirigió con mayor énfasis a promover proyectos de inversión y de apoyo productivos. Esta reorientación se puede observar considerando los cambios en los objetivos específicos y, con mayor precisión aún, en los pesos presupuestales de los programas que los materializan. En el momento de su creación, en 1973, el PIDER (cuyo nombre era Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural) tuvo como propósitos: "crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios".¹² Con la renovación en la administración federal, en 1977, esta iniciativa adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. Desde el punto de vista presupuestario, aunque desde el inicio el programa ya tenía un fuerte componente productivo (77.4%, dividido en 32.7% para proyectos de inversión y en 44.7% en subprogramas de apoyo a la producción), este elemento fue adquiriendo un mayor peso en la distribución de los recursos, al grado que en 1980 representaba casi el 90% del presupuesto total, contra un escaso 10.5% de los fondos destinados al bienestar social.

La transformación que sufrió COPLAMAR en sus dos primeros años de vida se debió al relativo fracaso que obtuvo en la implementación de sus programas originales de desarrollo regional.¹³ Las dificultades que encontró para coordinar esfuerzos multisectoriales en regiones predeterminadas obligaron a sus promotores a modificar la estrategia hacia proyectos que implicaran una menor concurrencia gubernamental. De la propuesta inicial sólo se conservaron los "programas institucionales" concertados con las 10 "entidades agrupadas" en la Coordinación General de COPLAMAR.¹⁴ En la transición que tuvo lugar en 1979, se amplió el rango de acción social del programa (de comunidades indígenas y habitantes de regiones de

¹² Declaraciones de Luis Echeverría tomadas de: Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, tomo 5, volumen 5, México, 1976, p. 430.

¹³ Aunque se mencionan 16 programas regionales, en la memoria de actividades de COPLAMAR (*op. cit.*, 1982b) sólo reporta información de uno: el Programa de Desarrollo Integral de la Montaña de Guerrero.

¹⁴ Este tipo de programas y las instituciones que participaron serán tratados un poco más adelante, por el momento baste decir que se les asignaron aproximadamente el 12.5% de los recursos totales de COPLAMAR.

producción agrícola deprimidas a todo el conjunto de marginados del medio rural) y se reorientó la mayor parte de los recursos (54.67% del presupuesto total) hacia acciones de bienestar social. Después de ese año, el PIDER y COPLAMAR actuaron, de acuerdo con la distribución de sus presupuestos, de manera complementaria, pero sin perder un cierto grado de duplicidad en algunos programas específicos, principalmente en los de apoyo a la producción (capacitación y organización, caminos rurales y electrificación). Desde la perspectiva oficial, las acciones de COPLAMAR se encaminarían en dos direcciones: a “influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país...” y a “actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales”.¹⁵

Desde su origen al PRONASOL se le concibió como un programa flexible que transitaría por dos etapas: en la primera, se atenderían los rezagos más urgentes de la población en relación a sus condiciones de bienestar y, en la segunda, se buscaría impulsar inversiones que generen empleo productivo y remunerado.¹⁶ Para sus directivos este reacomodo de prioridades representaba un tránsito que permitiría, en un primer momento, consolidar logros sociales y, en un tiempo posterior, avanzar hacia nuevos ámbitos de acción. En este proceso de cambio surgieron programas que modificaron parcialmente la estructura presupuestaria de Solidaridad. Con la inclusión de los Fondos de Solidaridad para la Producción en 1990 y los de Empresas en Solidaridad en 1992, los proyectos productivos pasaron de una asignación casi nula en 1989 al 17% del presupuesto en 1994. Con estos cambios en la estructura financiera se afectó, sobre todo, la inversión destinada a la construcción de caminos rurales y carreteras, que disminuyó su participación en el gasto del 19 al 7% entre 1989 y 1994. Por su parte, los programas de bienestar social y los de desarrollo regional mantuvieron, con algunas modificaciones intermedias, su importancia relativa como primera y segunda opciones a lo largo del sexenio: en promedio, en ese orden, ejercieron alrededor del 47 y del 37% del financiamiento total (ver cuadro 7 del capítulo IV).

¹⁵ *Ídem*, p. 21.

¹⁶ Rojas, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en: Comercio Exterior, vol. 41, núm. 5.

Como se ha podido comprobar los programas de combate a la pobreza pasaron por una intensa dinámica de cambio que fue transformando, en mayor o menor medida, su perfil original. Si observamos en términos comparativos la estructura programática resultante de cada iniciativa (ver anexo 1) podemos establecer, además de la tendencia que ha seguido esta política pública, las innovaciones y la recuperación de las experiencias previas. A grandes rasgos se puede decir que la intervención gubernamental pasó de una estrategia fundamentalmente económica (o productiva) a otra más orientada a cubrir los déficit de las políticas sociales del Estado, aunque en el último de los casos (PRONASOL) se buscó un mayor equilibrio entre los instrumentos de política disponibles.

Derivado de su visión económica del atraso en el medio rural, el PIDER enfocó la mayor parte de sus esfuerzos a dinamizar las deprimidas economías agrícolas de temporal mediante la puesta en marcha de un conjunto de programas que ayudaran a mejorar las condiciones de producción y la productividad de los campesinos con menores recursos. A través de su intervención se otorgaron apoyos financieros para crear unidades de producción y dotarlas de los insumos necesarios que les permitieran rentabilizarse. Como una forma de garantizar el éxito de estos proyectos e incrementar las economías de escala, el PIDER promovió la organización de productores en "cooperativas" y la provisión de servicios de asesoría técnica, así como la construcción de infraestructura caminera, electrificación y sistemas de comercialización. Para este programa, las unidades de producción se convirtieron en la unidad básica de trabajo, es decir, en el centro de la concurrencia pública. La intervención gubernamental se extendió a diversas actividades económicas: ganadería, fruticultura, bosques, pesca, agroindustrias y turismo. Con el relevo sexenal, la nueva administración federal reforzó este perfil productivo, reduciendo su capacidad para dotar servicios sociales básicos (agua potable, aulas de primaria, casas y centros de salud, vivienda y espacios públicos y educación nutricional) a las comunidades rurales. No obstante este marcado sesgo, el PIDER presentó un paquete de medidas que formarían, con diferente composición relativa y algunas modificaciones, el núcleo central de las nuevas iniciativas de combate contra la pobreza.

De acuerdo con sus objetivos el COPLAMAR resulta más ambicioso que el PIDER en la medida que se propuso actuar en contra de las causas y de los efectos de la marginación. Según la versión oficial, las causas serían atacadas ayudando a la comunidades a aprovechar

racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades esenciales; los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción. En su primera etapa, COPLAMAR buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional al problema fue, a pesar de su abandono en 1979, una innovación en el contexto de los programas nacionales contra el fenómeno de la pobreza.¹⁷ En forma paralela, COPLAMAR inició sus trabajos con diez programas institucionales concertados con un número similar de organizaciones que, en algunos casos desde la década de los cuarenta, habían adquirido experiencia en la atención a grupos sociales marginados del medio rural, destacando el INI (creado en 1948) en las comunidades indígenas, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA, creada en 1970) en poblaciones localizadas en el 40% de la superficie total del país, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER, creado en 1971) y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL, creado en 1973). A estas diez organizaciones se les incluyó como “entidades agrupadas” en la Coordinación General de COPLAMAR.

A partir de 1979, con la incorporación de los programas sectoriales, el perfil de COPLAMAR cambia radicalmente. En principio se olvida la idea de integralidad y se pasa a una estrategia de impacto territorial y social más diversificada, poniendo mayor énfasis a las acciones de bienestar, principalmente en materia de salud, introducción de agua potable y abasto. Los programas de apoyo a la producción (servicios, capacitación, organización y caminos rurales), ubicados como la segunda opción en importancia presupuestaria, se orientaron a complementar las inversiones en proyectos productivos desarrollados por la propia Coordinación General de COPLAMAR o a través de las diez entidades agrupadas. Los programas institucionales aplicados por estas entidades resultaron un conjunto de medidas multi sectoriales (o programas mixtos) que lo mismo promovían actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario para beneficio de subconjuntos poblacionales definidos por su misión social de origen.

El hecho de que COPLAMAR y el PIDER hayan sido contemporáneos después de 1977

¹⁷ Algunos programas de este tipo ya habían sido aplicados con anterioridad, pero desvinculados de una estrategia general. Tal es el caso del Plan Chontalpa, el Centro Coordinador para el Desarrollo de la Zona Huicot y el Plan de Acción de la Tarahumara implementados durante el gobierno de Luis Echeverría. Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, 1976, p. 422.

no indica, más allá de una cierta complementariedad programática, que hayan coordinado sus esfuerzos para intervenir en comunidades específicas. Cabe suponer, por su amplio campo de acción social, que ambos programas coincidieron en muchos lugares, sin embargo, no hay evidencia de que la distribución territorial de sus recursos respondiera a un plan de trabajo decidido de manera conjunta. Aún dentro de COPLAMAR, eliminando algunos programas institucionales y los de desarrollo regional, la mayor parte de sus acciones (de bienestar o de apoyo a la producción) se instrumentaron de manera desvinculada a un plan integral de impacto comunitario. Después de 1979, con COPLAMAR se desarrolla una estrategia distinta de intervención pública en la lucha contra la pobreza: las comunidades se convirtieron en la unidad básica de trabajo y la selección de prioridades, en este caso decididas por el órgano central, en el vehículo para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales marginados. Otro elemento innovador de COPLAMAR, que trataremos en el siguiente apartado, fue su disposición a promover la organización social en condiciones de respeto a las formas organizativas y de participación tradicionales y a las que pudieran emanar de las mismas comunidades.

A lo largo de sus seis años de vida, PRONASOL hizo uso de la mayor parte de los instrumentos de intervención social comprendidos dentro de las estrategias de sus antecesores. Del COPLAMAR retomó dos elementos: por un lado, su idea original de impulsar programas de desarrollo regional como una forma de aplicar, en territorios socialmente homogéneos, un conjunto de medidas integradas que posibilitaran mejorar los niveles de bienestar, incrementar el potencial productivo, aprovechar racionalmente los recursos naturales, generar empleos y elevar los ingresos de las comunidades. A través de esta vertiente, Solidaridad promovió la instrumentación de 16 programas que abarcaron a 12 estados del país y a 451 municipios, beneficiando a más de 9.8 millones de personas, según sus propios reportes. Los Fondos Municipales de Solidaridad y la construcción de caminos y carreteras fueron otras dos vías de apoyo al desarrollo de las regiones.

Por otra parte, también recuperó de COPLAMAR su concepción sobre las comunidades locales (en este caso, rurales y urbanas) como unidades básicas de trabajo para la difusión gradual de sus acciones, principalmente en materia de bienestar social. Además de las obras y servicios considerados por el PIDER y COPLAMAR (infraestructura educativa, salud, vivienda, abasto, electrificación y agua potable), Solidaridad incluyó nuevos programas que

ampliaron y diversificaron la oferta pública. En educación ofreció, además, becas para niños de primaria y para egresados de escuelas profesionales que se incorporaran al servicio social; en salud extendió su actividad al mejoramiento de los servicios médicos y la edificación y rehabilitación de hospitales; y, en obras de infraestructura urbana adicionó la introducción de drenaje y la construcción de una amplia gama de obras de impacto comunitario (pavimentación, banquetas, alumbrado e instalaciones deportivas, por ejemplo).

De la experiencia del PIDER, Solidaridad recogió la idea de crear unidades de producción rentables que ayudaran a generar empleos permanentes, a incrementar los ingresos y a utilizar de manera racional los recursos disponibles. A este objetivo respondieron, total o parcialmente, los programas de desarrollo regional, empresas en solidaridad, comunidades indígenas y mujeres en solidaridad. En la vertiente productiva PRONASOL conformó adicionalmente un fondo (Fondos de Solidaridad para la Producción) con el propósito de otorgar créditos a los productores del medio rural que habían quedado fuera de los sistemas de financiamiento bancarios (principalmente de BANRURAL), como en el caso de los campesinos pobres que trabajan en tierras de alto riesgo y baja productividad. En este programa los recursos se concedieron de forma individual con dos condiciones: por una parte, los campesinos se comprometían a sembrar maíz y frijol y, por la otra, en caso de buena cosecha, debían reintegrar los créditos a un nuevo fondo que, administrado por la Tesorería municipal, sería aplicado a obras que la misma comunidad considerara pertinentes. En caso de incumplir con la segunda restricción, los productores no serían considerados en las dotaciones de los siguientes años. A través de otros programas productivos de menor importancia se benefició a caficultores, productores forestales, pescadores ribereños y a pequeñas empresas mineras.

Las posibilidades de PRONASOL se extendieron a otro conjunto de actividades que resultaban significativas para grupos sociales específicos, como la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, rehabilitación de cárceles y asesoría jurídica a reos, mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes, ampliación de la cobertura postal y telegráfica, proyectos ecológicos, reincorporación de maestros jubilados a la docencia, sepultura digna, entre otros. Una buena parte de la diversificación programática propuesta por Solidaridad, en relación con sus antecesores, se debió a tres razones: la primera, y la más importante, se relaciona con la incorporación de la población marginada del medio

urbano dentro de su conjunto de beneficiarios (las obras de infraestructura urbana resultan un ejemplo obvio); la segunda, obedece a innovaciones en el tratamiento de problemas específicos de la pobreza, como en los casos de las becas a niños o de los créditos a campesinos de escasos recursos; y, la tercera, responde a su fuerte propensión a postularse ante la sociedad como el gran paraguas público dispuesto a dar cobijo a todas las demandas y a cubrir los vacíos, las iniquidades o los entresijos económicos y gubernamentales. Si bien esta última fue la de menor importancia en términos presupuestales, contribuyó a dispersar una parte de sus recursos y a sumar objetivos distintos a los originalmente planteados.

B. Las estrategias de gestión gubernamental

La gestión intergubernamental en la lucha contra la pobreza

Las estrategias de gestión utilizadas en la lucha contra la pobreza han transitado paralelas a los esfuerzos de coordinación intergubernamentales y al aprendizaje institucional para tratar, conjuntamente, de aliviar las condiciones de vida de los más necesitados. Con excepción de los trabajos previos en materia de coordinación fiscal, al momento de la aparición del PIDER no existían experiencias importantes de trabajo coordinado entre dependencias federales y, mucho menos, entre éstas y los gobiernos territoriales. Desde el punto de vista de la política social (aun con sus fuertes tintes económicos), el PIDER puso en marcha una nueva iniciativa para involucrar a un importante conjunto de instituciones de distintos niveles de gobierno. El hecho de ser un proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que contaba con el apoyo presidencial, facilitó los trabajos de coordinación, utilizando un modelo de financiamiento basado en la asignación de subvenciones condicionadas. En este modelo, las comunidades y los técnicos de las dependencias federales se encargaban de elaborar y aprobar las solicitudes (Secretaría de la Reforma Agraria) y el expediente técnico de los proyectos (cada Secretaría correspondiente), incluidos los posibles financiamientos bancarios en el caso de los proyectos productivos. Los Comités de Planeación Estatales (COPLADE's), junto con la delegación de la SPP, aprobaban los proyectos para cada entidad y la Dirección General de Desarrollo Rural Integral (coordinadora del programa) autorizaba las asignaciones presupuestales a cada dependencia federal. Dentro de cada COPLADE se crearon un Subcomité Estatal de Desarrollo Rural presidido por el gobernador y Subcomités Regionales de Desarrollo Rural coordinados por un representante del gobernador. Las

autoridades municipales participarían sólo como un miembro más en los subcomités regionales.

Con este sistema de gestión intergubernamental (GIG) la distribución de responsabilidades quedaba de la siguiente forma: la dirección general de la SPP otorgaba el financiamiento, las dependencias federales ejecutaban los proyectos y los gobiernos estatales actuaban como garantes de los programas, en la medida que se requería su aprobación y, en algunos casos, como promotores de proyectos de interés local. Los ayuntamientos, aunque se les consideraba, tenían una participación marginal. A partir de 1980, las negociaciones de los presupuestos del PIDER a nivel local se incluyeron en el recién creado Convenio Único de Coordinación (CUC), que se convirtió en el principal instrumento de negociación de los fondos federales con los gobiernos de los estados.

Después de 1977 el COPLAMAR utilizó el mismo esquema de negociación seguido por el PIDER a nivel local, con la única diferencia que los municipios desaparecen como posibles interlocutores del programa. También después de 1980 se le integró a los CUC's. Además, los COPLADE's, que presiden los gobernadores, actuarían como supervisores en la aplicación del gasto y la ejecución de los proyectos. En este caso, por ser un programa dirigido desde la presidencia de la república, independiente de compromisos sectoriales, las asignaciones presupuestales eran autorizadas directamente por su Coordinación General, aplicando una cláusula de intransferibilidad convenida con la SPP e incluida en los CUC's. Con ello se aseguraba que las dependencias ejecutoras federales utilizaran los recursos para los fines originalmente presupuestados. 16 dependencias federales participaron indistintamente en ambos programas, con la única diferencia que a 10 de las 34 que finalmente participaron en este último se les integró como "entidades agrupadas" de la Coordinación General de COPLAMAR. La característica común de estas 10 entidades públicas radicaba en su propósito como instituciones dedicadas a atender, de alguna forma, a grupos o sectores sociales de escasos recursos en el medio rural. El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue la institución de mayor peso en la Coordinación, al grado que su director era al mismo tiempo coordinador general de COPLAMAR. La Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER) y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL), le siguieron en importancia presupuestaria.

Para poner en marcha sus programas COPLAMAR establecía convenios con cada una de las dependencias federales participantes. Las 10 entidades agrupadas, según los documentos

oficiales, aportarían su experiencia profesional y técnica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades y sus recursos humanos y materiales; las demás apoyarían con su capacidad programadora, de ejecución y operación en las áreas de su competencia, así como con sus recursos humanos y materiales. Con las primeras se acordaron los programas institucionales, con las segundas los programas sectoriales y de desarrollo regional. Las diferencias más importantes en la inclusión de instituciones federales entre el PIDER y COPLAMAR fue la SEP y el IMSS. La razón del primer caso es muy obvia, simplemente el PIDER no contemplaba programas educativos más allá de la construcción de aulas. Pero en el caso del IMSS las causas son más complejas dado que el PIDER había decidido trabajar con la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Este cambio se debió, probablemente, a que el IMSS contaba con una infraestructura más desarrollada y a la experiencia que le había reportado el programa de salud (llamado de "solidaridad social"), iniciado tres años antes de la creación de COPLAMAR. A partir de este momento la atención de la salud de los grupos marginados se distribuiría entre la SSA, para el medio urbano, y el IMSS, para el medio rural.

Con estas experiencias de GIG de programas nacionales y la consolidación del principal instrumento de coordinación entre la federación y los estados (CUC's ahora llamados Convenios Únicos de Desarrollo -CUD's), en el PRONASOL se decidió utilizar un sistema similar, con dos variantes muy importantes: en primer lugar, los gobiernos de los estados participarían, además de las negociaciones para definir presupuestos, con apoyos económicos adicionales a los aportados por la federación; en segundo término, los ayuntamientos pasarían a jugar un papel central en la medida que se les consideró la instancia de coordinación por excelencia. En cada municipio se fomentó la creación de los Comités Municipales de Solidaridad, presididos por el presidente municipal, que tenían la responsabilidad de integrar los programas, obras y proyectos promovidos por ellos mismos y por las comunidades a través de sus Comités de Solidaridad y concertar con los COPLADE's su inclusión en los CUD's. Los gobiernos estatales también podrían proponer su propios programas de desarrollo social en el marco del PRONASOL. La federación se consideraba a sí misma sólo como una entidad financiera, normativa y de apoyo y asesoría a los otros dos niveles de gobierno.

Desde muchos puntos de vista, por lo menos formalmente, el sistema de GIG implementado por Solidaridad resultó el más avanzado en materia de descentralización. No

obstante, esta vocación federalista enfrentó en la práctica restricciones derivadas de un control fuertemente centralizado en la distribución de los recursos, que redujo la posible participación de los gobiernos locales, sobre todo de aquellos de oposición.¹⁸ En muchos casos, se atribuía a las delegaciones estatales de Solidaridad erigirse en administraciones locales paralelas y a sus delegados en un brazo del poder central. Con el tiempo varios de estos delegados se convirtieron en Gobernadores o en representantes populares (diputados federales, por ejemplo) del PRI.

El manejo centralizado del gasto, a través de asignaciones directas de las delegaciones a los comités comunitarios o a las dependencias federales, resultó para muchas autoridades locales una forma de ampliar la influencia de la federación en el territorio, con el agravante de que ahora parte de los recursos (en algunos casos y años llegaron a estar cercanos al 50%) provenían de los presupuestos locales. Por otra parte, los fondos que podían administrar directamente los municipios (a través del programa "fondos municipales de Solidaridad") eran muy reducidos, en promedio 7% del presupuesto total entre 1989 y 1994. Del mismo modo como había sucedido en el pasado, el PRONASOL surgió como una iniciativa de la Presidencia de la República por lo que, con las características planteadas en el párrafo anterior y la instrumentación de una estrategia publicitaria extensa y sofisticada, se convirtió en un vehículo de legitimidad para el Presidente y reproductor de su influencia dentro de los sistemas políticos nacional y locales.

Al igual que COPLAMAR, PRONASOL integró como miembros de su Comisión Nacional, que era presidida por el Jefe del Ejecutivo, a un conjunto de dependencias federales, cuya misión fue la de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones, así como la de asegurar el cumplimiento de los programas específicos. En esta Comisión participaron los titulares de Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), Programación y Presupuesto (SPP), Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Educación Pública (SEP), Salud (SS), Trabajo y Previsión Social (STPS), Reforma Agraria (SRA), Pesca (SEPESCA), por el Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), y por los directores del IMSS, la CONASUPO,

¹⁸ El caso del gobierno de Baja California y de tres ayuntamientos panistas (Tijuana, Ensenada y Tecate) es ilustrativo de este tipo de problemas. El desarrollo de este caso puede consultarse en: Anguiano, María Eugenia y Gerardo Ordóñez, "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en: El Cotidiano No. 62, mayo-junio de 1994.

el INI, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artes (FONART), el FIDEPAL, la CONAZA y La Forestal, FCL. Adicionalmente se creó el Consejo Consultivo de la Comisión del PRONASOL con la participación de representantes de organizaciones indígenas, campesinas, de grupos populares, del sector social y privado y por estudiosos de los problemas sociales.

La Comisión sería el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones a seguir por el conjunto de las administraciones públicas, incluidas las de los gobiernos estatales y municipales. El Consejo Consultivo se encargaría de proponer los principios que orienten los trabajos de la Comisión y de opinar sobre los resultados del programa. Por último, la dirección operativa de Solidaridad quedaría en manos de la Coordinación General, formalmente adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social de la SPP pero que en la práctica actuó bajo las órdenes directas de la Presidencia de la República. En 1993 el mando operativo fue trasladado a la recién inaugurada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con lo cual se pretendía asegurar la permanencia del programa dentro de la estructura institucional de la federación.

Organización y participación sociales

De acuerdo con sus documentos oficiales, la promoción de la organización y la participación sociales fue un objetivo central de las tres iniciativas de combate a la pobreza. Esta característica común, sin embargo, se materializó de manera distinta tanto por sus formas como por los propósitos atribuidos desde la esfera gubernamental. Para el PIDER resultaba claro que el éxito de sus proyectos productivos requerían de una organización social estable que permitiera la formación de unidades de producción, generara economías de escala, garantizara su continuidad y permitiera una distribución justa del trabajo y los beneficios. Con estas premisas, las “cooperativas de producción” resultaron para el PIDER el modelo de organización que podía atender tanto a los propósitos sociales (distribución equitativa del ingreso) como a los objetivos económicos (rentabilidad, autosuficiencia y competitividad) de las nuevas empresas propiedad de los productores rurales. Por otra parte, la participación social fuera de las unidades de producción fue entendida de manera distinta por este programa. Se le concibió como un instrumento de cooperación o como una forma de sumar recursos de la comunidad (en trabajo, dinero o materiales) a las aportaciones públicas para la realización

de obras de beneficio colectivo, pero dissociada de alguna forma de organización social formalmente aceptada.

Para COPLAMAR, en cambio, las organizaciones sociales emanadas de las comunidades representaban un vehículo que posibilitaba acrecentar su capacidad de negociación y su posición como actores activos de los procesos de decisión locales, regionales y nacionales, así como un instrumento para la gestión de sus necesidades y demandas. Derivado de esta concepción COPLAMAR no se propuso la promoción de organizaciones distintas a las tradicionales o a las elegidas de manera libre por los interesados. Como una manera intermedia de iniciar a las comunidades que no contaban con formas organizativas propias, COPLAMAR introdujo el "trabajo comunitario" con el doble propósito de generar la participación de sus beneficiarios en la gestión, diseño y aplicación de los programas y, a la vez, propiciar cohesión social, eliminar el paternalismo e inducir formas incipientes de organización comunitaria. Este tipo de trabajo tuvo dos modalidades: aportaciones en mano de obra en caso de obras físicas y colaboración, participación o asistencia en los programas sociales. Por la poca información disponible resulta difícil saber en qué medida las organizaciones sociales tuvieron oportunidad de participar en el diseño de los programas de COPLAMAR, cuántas de ellas provenían de las tradiciones comunitarias y cuántas surgieron a partir de la intervención gubernamental. Lo único que parece más o menos claro es que el trabajo comunitario, tal y como lo concibió COPLAMAR, difícilmente podía ayudar a consolidar nuevas formas de organización entre sus beneficiarios.

A la luz de estas experiencias, PRONASOL también promovió la organización comunitaria pero, en su caso, ajustada a un modelo organizativo y de participación social diseñado desde su órgano central y denominado Comité de Solidaridad. A través de los Comités se buscaba que las comunidades participaran en un ejercicio de gestión pública, cuyas responsabilidades implicaban: definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar la obra y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos sociales (dinero, materiales o trabajo) y gubernamentales (asesoría técnica y financiamiento). También se le pretendía como un ejercicio de democracia en la medida que los puestos directivos eran electos en asamblea pública. En el contexto de la gestión intergubernamental, los comités fueron considerados, por un lado, como el enlace entre la comunidad y las autoridades y, por otro, como una extensión social de la actividad administrativa gubernamental.

A diferencia de los dos programas anteriores, que distribuían la mayor parte de sus recursos a través de las dependencias federales, en Solidaridad muchos de los fondos se asignaron sin contar con la participación de intermediarios entre sus funcionarios y las comunidades. Niños y mujeres en solidaridad, fondos de solidaridad para la producción y muchas obras de infraestructura urbana y comunitaria (agua, drenaje, electricidad, pavimentación, banquetas, guarniciones, canchas deportivas, etc.) son algunos ejemplos de los programas en los que las delegaciones del PRONASOL otorgaron directamente el financiamiento a los beneficiarios. La extensión territorial de los comités estuvo delimitada por el impacto social de cada obra o proyecto a realizar. En algunos casos, como en la construcción de colectores de drenaje o pavimentación de accesos, los comités se constituyeron en representantes de una colonia o de una localidad; en otros, como en la pavimentación de calles o en la rehabilitación de escuelas, la organización podía abarcar a los habitantes de una parte de la colonia o a los padres de familia de un centro escolar. Como veremos en el capítulo siguiente, la experiencia del programa en este aspecto dejó resultados muy favorables. En general, se demostró que la autogestión puede efectivamente ser una alternativa para incentivar la participación social, generar cohesión social entre los miembros de una comunidad, aprovechar los recursos sociales disponibles e incrementar la eficacia y rentabilidad de las inversiones públicas en el territorio.

2. El PROGRESA: ¿una nueva concepción en la lucha contra la pobreza?

En la revisión de las iniciativas que hemos presentado hasta este momento, puede concluirse que la lucha contra la pobreza en México efectivamente ha pasado por un proceso de transformación, en el cual no han dejado de aprovecharse la experiencia y los conocimientos acumulados como elementos de partida para mejorar o innovar la actuación gubernamental. En otras palabras, hasta aquí no ha habido un punto de ruptura significativo que permita identificar los cambios que suponían el tránsito hacia un esquema de intervención distinto al que se desarrolló en la década de los setenta. Por el contrario, puede argumentarse que el diseño del PRONASOL representa la síntesis más acabada de la estrategia proyectada en esos años, pero ampliada a los ámbitos rural y urbano. En esencia, se sigue planteando como alternativas para salir de la pobreza la combinación de una amplia gama de medidas de bienestar, de apoyo a las actividades productivas y de desarrollo regional; ha perdurado la

participación coordinada de muchas agencias federales; se ha mantenido la idea de involucrar a los gobiernos locales y a los propios beneficiarios en distintas etapas del proceso de gestión, ejecución y fiscalización de los programas; finalmente, también ha persistido la concepción de "la comunidad" como la unidad básica de trabajo.

En este marco, las diferencias más significativas que encontramos entre las iniciativas de los años setenta y Solidaridad radican en su relación con los entornos económico e institucional. En general, se ha procurado desvincular el combate a la pobreza de factores que inciden negativamente sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas o distorsionan el funcionamiento de los mercados. El control del déficit fiscal ha sido el principal objetivo y a él se han supeditado todo el conjunto de políticas involucradas en el desarrollo social. La eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados a la producción y consumo de alimentos y la reducción o el retiro de la participación estatal en diversas áreas del desarrollo (vivienda, infraestructura, producción de bienes y servicios, créditos a la agricultura, etc.) han sido algunas de sus principales consecuencias. Estos cambios si bien realzaron el papel del PRONASOL, al situarlo como el único canal de acceso a recursos públicos para la población pobre, también provocaron su aislamiento y dificultaron las posibilidades de integración de sus beneficiarios a políticas de bienestar más estables y de mayor alcance.

Ante este escenario, lejos de proponer modificaciones tendientes a ampliar el rango de acción de los programas enfocados a combatir la pobreza, el gobierno de Zedillo decidió establecer una iniciativa mucho más restrictiva y focalizada. Tomando como referencia al PRONASOL Santiago Levy, quien posee la paternidad del PROGRESA, en la evaluación que elaboró a principios de 1991 ya había aconsejado introducir modificaciones al diseño de este programa con el fin de convertirlo en un instrumento de gobierno más equitativo y eficaz. En sus recomendaciones centrales plantea la necesidad de reorientar los recursos hacia las áreas rurales, evitar la dispersión de objetivos, eliminar todos aquellos subsidios no dirigidos (o generalizados) a los alimentos y poner mayor énfasis en programas complementarios de educación, salud y alimentación. Estas directrices, entre otros elementos, como veremos, constituyen la base conceptual que dio origen al PROGRESA.¹⁹

¹⁹ Levy, Santiago, "La pobreza en México", en: Vélez, Félix (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, México, 1994, pp. 94-104.

Este autor, quien ha tenido el cargo de Subsecretario de Egresos de la SHyCP durante la administración de Zedillo, desarrolla en su trabajo una amplia defensa en favor de los criterios de equidad que deberían normar a un programa de esta naturaleza, esto es, ubicarse en las regiones más pobres del país y, dentro de éstas, dando preferencia a aquellas asentadas en un medio rural, particularmente, otorgando atención a las familias con hijos que padecen de una pobreza extrema (es decir, que no pueden obtener suficiente alimentación para desempeñarse adecuadamente). En su proyecto original Levy propuso la instrumentación de un conjunto de medidas que, se supone, ayudarían a sacar paulatinamente a la población de sus precarias condiciones de subsistencia hasta “permitirles ‘ponerse de pié’ de manera permanente”, esto es: a) focalizar los recursos de tal forma que se atienda a la población más pobre del país, especialmente a los grupos más vulnerables: niños y madres; b) concentrar los esfuerzos en la dotación de un paquete básico de servicios: educación y capacitación en higiene, salud y nutrición; medicina preventiva “de mínima calidad pero eficaz”: revisiones, vacunas, anticonceptivos e información; y, racionamientos alimenticios siguiendo un sistema de cupones; c) centralizar en una sola entidad la provisión de dichos servicios; y d) asegurar que las acciones del programa se sean ofertadas de manera sostenida. Con la mezcla de todos estos elementos se pretendía evitar o minimizar al máximo algunos errores del pasado, como lo fueron la dispersión de objetivos, las desviaciones en la selección de la población objetivo, la descoordinación intergubernamental y la cíclica discontinuidad a la que fueron sometidos los anteriores programas, pero también se busca maximizar los beneficios (o efectos) siguiendo un esquema de complementariedades en función de los servicios ofrecidos. En términos concretos el programa debía cumplir con tres objetivos: reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el estado de educación, salud y nutrición de los beneficiarios y reducir las tasas de fecundidad.

La eficacia, en términos de lograr el objetivo máximo de reducir la pobreza, dependería entonces de la capacidad operativa del programa para acercarse e identificar a familias con hijos que viven en condiciones de pobreza extrema y del aprovechamiento de las complementariedades que surgen con la instrumentación integral de todas las acciones propuestas. El éxito de este proyecto supone también la modificación de prácticas, actitudes y comportamientos individuales y familiares asociados a una condición de indigencia, como lo serían la propensión a tener muchos hijos, a consumir alimentos no nutritivos, a descuidar

la higiene personal y en el hogar y a distribuir de manera desigual sus escasos recursos (monetarios o en especie) en favor de los menos vulnerables. Para Levy, motivar cambios en este nivel a través de un sistema de incentivos podría generar una especie de participación activa por parte de los beneficiarios en el programa que ayudaría a garantizar mejores resultados. Por ejemplo, con la dotación regular de los cupones alimenticios, además de aminorar la desnutrición, se podría aprovechar para que la madres acudan a pláticas de información para el cuidado de la salud y la nutrición, a revisiones médicas periódicas y lleven a sus hijos a chequeos y vacunación; con la planificación familiar, además de la reducción en el número de miembros en el hogar, también sería posible incrementar las cantidades que cada familia invierte en sus hijos ayudando a disminuir las disparidades intra-familiares.

Como propuesta de política, como lo reconoce este autor, al momento de publicar sus ideas ya existía un programa alternativo con características similares, que identifica con el nombre de Programa de Atención de Servicios de Salud para Población Abierta (PASSPA), esto es, la extensión de aquel viejo programa que inició Echeverría en 1973 dentro del IMSS y que después fue retomado por López Portillo en COPLAMAR (PSSCC o IMSS-COPLAMAR) y Salinas en PRONASOL (IMSS-Solidaridad). Debido a sus similitudes estableceré un alto para mostrar el grado de acercamiento de la propuesta de Levy con este programa, sobre todo en su etapa con COPLAMAR.²⁰ Básicamente el PSSCC, además de ofrecer servicios médicos preventivos y curativos, se propuso articular todo un conjunto de acciones que ayudaran a incentivar el trabajo comunitario a través de actividades o formas de participación destinadas a elevar el nivel sanitario, social, cultural y económico de los núcleos de población. En la persecución de estos fines se decidió utilizar un esquema de contraprestaciones a las que deberían ajustarse, con mucha flexibilidad, los individuos de las comunidades beneficiadas. Con este sistema de "paga" se buscaba involucrar a todos los beneficiarios en actividades de lo más diverso, las cuales iban desde asistencia a cursos de extensionismo agropecuario, de capacitación para el trabajo, a pláticas de orientación familiar y nutricional, hasta mecanismos de colaboración colectiva en tareas de reforestación, aprovechamiento racional del agua, saneamiento ambiental, mejoramiento de viviendas, instalación de huertos familiares, introducción de agua potable y construcción o rehabilitación de caminos rurales, entre otras.

²⁰ COPLAMAR, *op. cit.*, 1982b, pp. 115-122.

Con esta breve descripción puede rápidamente apreciarse que el PSSCC propone una alternativa más amplia a la planteada por Levy, aunque adolece de por lo menos una vinculación explícita con el programa de abasto acordado entre la CONASUPO y la COPLAMAR con la misión de dotar alimentos a precios subsidiados, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz. De cualquier modo no deja de llamar la atención las similitudes entre el esquema de contraprestaciones y el de incentivos, así como en la provisión de ciertos servicios: salud, educación para la salud, orientación nutricional y promoción del saneamiento ambiental. No obstante, el antecedente más cercano respecto de la forma concreta que finalmente adoptó la propuesta de Levy en el llamado PROGRESA, lo encontramos en el Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud (PNAS) que fue insertado en la estructura del PRONASOL y operado a través de la Secretaría de Salud. Este proyecto fue aplicado entre septiembre de 1991 y junio de 1992 en dos zonas del país con una población de beneficiarios cercana a 33 mil familias. Sus objetivos generales fueron: "elevar los estados alimentarios, nutricionales y de salud de los miembros del grupo vulnerable [niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia] de las comunidades rurales participantes y determinar su viabilidad operativa y financiera para, en su caso, expandirlo a las zonas rurales de extrema pobreza".²¹

Las líneas de acción y las condiciones de funcionamiento que desarrolló el PNAS son muy parecidas a las que propuso Levy, con dos objetivos adicionales: fomentar el hábito a la producción de alimentos para autoconsumo y exigir como contraprestación a las familias beneficiarias un número de días de trabajo para realizar obras comunitarias y familiares de fomento a la salud, como construir letrinas, sembrar huertos y granjas familiares, pintar casas, cercar solares, etc. Quizá los resultados obtenidos con esta experiencia, así como las recomendaciones elaboradas por el grupo de investigadores que participaron en la evaluación del PNAS, la cual en general mostró haber incidido favorablemente en los indicadores de nutrición y salud de los grupos vulnerables, en especial de los niños, hayan influido en las importantes adaptaciones que se hicieron en el diseño del PROGRESA.²²

Entre lo más sobresaliente podemos mencionar que a diferencia de la propuesta de Levy

²¹ Ver: Alba, Enrique de, Javier Alagón y Antonio Villa, "Evaluación del Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, FCE-ITAM, México, 1997, p. 81.

²² *Ídem.*

en lo relativo a la dotación de alimentos a través de cupones y llevada a la práctica por el PNAS otorgando despensas mensuales (con 12 kilos de harina de maíz, 6 de frijol, 2 de arroz y 1 litro de aceite), en el PROGRESA se decidió acudir a un apoyo monetario directo para complementar los ingresos familiares que fue entregado a las mujeres como una forma de garantizar que el gasto de estos recursos se orientara hacia la compra de alimentos y éstos llegaran a los miembros vulnerables de las familias. En lo que se refiere a la salud PROGRESA incorpora, además del paquete básico de salud, la dotación de un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a todos los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición. En lo que respecta a la educación este programa contempla, adicionalmente a los servicios de capacitación en salud, nutrición e higiene, el otorgamiento de becas y apoyos para la adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de niños y jóvenes, así como medidas para capacitar a los maestros y reforzar el equipamiento de las escuelas.

En este momento resulta difícil presentar una valoración de los resultados de este programa, principalmente porque no hay estudios de evaluación específicos, por lo menos disponibles, que nos ofrezcan conclusiones respecto de su capacidad para sacar “de manera permanente” a la población de su pobreza extrema. Sin embargo, estudios recientes proporcionan algunas pistas para dimensionar el potencial desempeño de este programa en los términos de equidad y eficacia que suponen su actuación. Con la escasa información pública existente sólo sabemos que su cobertura alcanzó en 1998 a casi 2 millones de familias y que los recursos se distribuyen de una manera aparentemente equitativa considerando la proporción de familias atendidas en los estados con mayores volúmenes de pobres extremos en el país (casi el 53 % concentrados en 6 entidades: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Partiendo de estas cifras y profundizando en el asunto de la focalización -principal ingrediente en la preocupación por la equidad- los estudios demuestran que con ese volumen de cobertura “en el mejor de los casos se atenderá aproximadamente a la mitad de los pobres extremos en el país”, 4.2 millones de hogares según cifras propias de la SEDESOL²³ y que, partiendo de su método y criterios de selección de beneficiarios, es muy probable que se haya incurrido en

²³ Raygoza, Jorge, “La medición de la pobreza en Progres. Consideraciones para evaluar la eficacia en la selección de beneficiarios”, ponencia presentada en el IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, Guadalajara, México, 26-27 de julio de 1999, p. 4.

todo tipo de errores de elegibilidad, tanto de inclusión como de exclusión.²⁴ En pocas palabras, como concluye Raygoza, "PROGRESA no atiende a los más pobres de entre los pobres y tampoco su grado de cobertura aumenta en proporción a la magnitud y severidad de los niveles de pobreza regionales".²⁵

En lo que respecta a la eficacia sólo podemos decir, como una observación preliminar y partiendo del diseño del PROGRESA, que no está presente una vinculación explícita de los objetivos del programa con una estrategia de desarrollo más amplia que permita a los beneficiarios salir efectivamente de su condición de extrema pobreza. Este problema fue reconocido en el trabajo de Levy al afirmar que este tipo de programas "constituyen la mitad de un programa de pobreza. El complemento se centra en la elaboración de políticas y la canalización de recursos para incrementar la renta de la tierra y la mano de obra, así como en crear oportunidades para mejorar el capital humano y adquirir activos financieros".²⁶ Si bien con ello este autor propone otras medidas de mayor alcance, como reformar el marco normativo de las áreas rurales, cancelar subsidios vía precios y reorientar los recursos liberados hacia el desarrollo de infraestructura rural, eliminar el sesgo urbano en la oferta de salud, educación y otros servicios, y corregir el patrón espacial de precios relativos, no queda claro cómo será posible articularlos de tal forma que, utilizando sus palabras, permitan aprovechar nuevas complementariedades.

3. Limitaciones y pertinencia del combate a la pobreza en México

Al revisar la experiencia de nuestro país en la lucha contra la pobreza hemos podido comprobar que se han suscitado en los últimos dos sexenios cambios importantes en el manejo de los programas gubernamentales. En aras del buen gobierno, responsable en términos fiscales, se han instrumentado una serie de medidas tendentes a reducir y a mejorar los rendimientos sociales de los recursos invertidos. En lo que se refiere a la reducción se observa una caída vertiginosa de los subsidios generalizados y una sensible disminución de los servicios ofrecidos por el Estado. En lo que respecta a la mejoría no hay evidencia que se hayan logrado

²⁴ Boltvinik, Julio y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el PROGRESA", ponencia presentada en: IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, Guadalajara, México, 26-27 de julio de 1999.

²⁵ Raygoza, *op. cit.*, p. 12.

²⁶ Levy, *op. cit.*, p. 83.

efectos importantes en la reducción de la pobreza global. Analizando los datos de la CEPAL, sobre la evolución de los hogares pobres en México en los últimos treinta años, Julio Boltvinik concluye que “entre 1984 y 1989 la pobreza sube por primera vez, y lo hace de manera dramática para alcanzar 39%. En los años de Salinas habría habido una ligera baja de los niveles de pobreza del 36% pero, habiendo dejado a la economía en bancarrota, la tendencia se revirtió rápida y brutalmente, llegando hasta el 43% en 1996... Es decir, según la CEPAL, el modelo neoliberal a aumentado la pobreza de una manera brutal: del 30 [en 1984] al 43% en 12 años, un aumento de más del 40%. Pero además el nivel de pobreza de 1996 es sustancialmente más alto que el de 1968. Es decir, el modelo neoliberal no sólo ha pauperizado (sic) al país sino que lo ha hecho retroceder a niveles históricos de pobreza que deben haber prevalecido en México en los años cincuenta”.²⁷

Desde el punto de vista de este estudio resultaría aventurado atribuir a la caída en los subsidios alimentarios y en las prestaciones sociales todo el peso en el incremento de la pobreza considerando la recurrencia de las crisis económicas, pero hay evidencias que demuestran que se ha desplomado el consumo de alimentos básicos y que en periodos de desatención aguda, como lo fue el sexenio de Miguel de la Madrid, tienden a caer aceleradamente indicadores básicos de desarrollo social, particularmente entre los grupos vulnerables.²⁸ Con los resultados de la política alimentaria debería darse una discusión más amplia sobre la pertinencia de eliminar todos los subsidios vía precios, tomando en cuenta que, como lo demostró Lustig, en algunos productos la incidencia tiende a ser progresiva, como en el caso de los frijoles, el arroz y, en las ciudades, la tortilla.²⁹

Sin duda, con todos los movimientos presenciados en los últimos años se han hecho esfuerzos por racionalizar y mejorar la equidad y eficacia de los programas gubernamentales. Sin embargo, persisten serias dudas. En términos generales se observa que a pesar de la reducción de las prestaciones sociales no se ha cumplido cabalmente con los criterios de focalización ni con una distribución equitativa de los recursos en el territorio; tampoco hay

²⁷ Boltvinik, Julio, "Medio siglo perdido", en: La Jornada, 25 de junio de 1999.

²⁸ Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini, "México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta", en: Lustig, Nora (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, FCE, El Trimestre Económico 86, México, 1997.

²⁹ Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en: *Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989.

evidencia que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente que les permita enfrentar situaciones de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso, en sus condiciones de pobreza. La discontinuidad de los programas ha sido un factor clave en la pérdida de procesos de mejoramiento en el bienestar social. Por último, existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo. Este es, desde mi punto de vista, el problema central de la lucha contra la pobreza hoy en día y el que deberá resolver el Estado en los próximos años.

Sabemos que este tema resulta un asunto complicado y que requiere de una investigación profunda en lo que se refiere a la identificación de mecanismos concretos que posibiliten a los individuos, familias y comunidades incorporarse de manera plena a los beneficios del desarrollo. Sin embargo, recurriendo a la experiencia de los países que cuentan con sistemas de bienestar avanzados es posible desprender algunas ideas generales. La historia de estos países (como Inglaterra, Alemania y Francia) demuestra que los sustanciales incrementos de la intervención pública en todos los aspectos del bienestar (empleo, ingresos y servicios sociales) han producido una mejoría significativa en las condiciones de vida de sus respectivos conjuntos sociales, incluso en aquellos que recientemente se constituyeron en Estados de bienestar siguiendo el modelo europeo de la segunda posguerra (España y Portugal). En estas naciones los programas focalizados tienen la misión de integrar a los colectivos que, por cuestiones físicas, culturales o económicas, permanecen marginados del desarrollo.³⁰ Es decir, actúan como un canal alternativo de acceso a un amplio sistema de bienestar que por derecho universal les pertenece a todos.

Atendiendo a estos elementos y tomando en cuenta la complejidad y amplitud con las que se manifiesta el problema de la pobreza en nuestro país, cualquier propuesta de solución tendría que apoyarse en todos y cada una de las políticas, las instituciones y los recursos (legales, financieros, humanos y técnicos) al alcance del Estado, sobre todo en aquellos espacios de actuación que pueden contribuir a modificar las estructuras que engendran o reproducen desigualdades y/o marginación. Esquemáticamente ello implicaría reorientar el rumbo de las políticas económica y social hacia un proceso de convergencia que incluya a la

³⁰ Brown, Joan (ed.), *Anti-poverty policy in the european community*, Policy Studies Institute, Londres, 1984.

sociedad en su conjunto y permita, por un lado, crear las condiciones para el crecimiento, la creación de empleos, la igualdad de oportunidades y la retribución justa al esfuerzo individual y, por el otro, proporcione los medios para el desarrollo social de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etc.) y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social). Sin estas orientaciones generales la lucha contra la pobreza continuará siendo un instrumento de corto plazo confinado sólo a moderar situaciones de extrema necesidad.

No obstante esto último, debemos reconocer que aun en el caso de lograr un acuerdo político nacional con miras a robustecer el sistema de bienestar, las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazos para la atención de la población cuyos niveles de vida estén por debajo de lo mínimo aceptable. La cuestión en este momento es encontrar los vínculos y ampliar las articulaciones de los programas orientados con todas las facetas del bienestar que, por mandato de la Constitución, debe proveer el Estado de manera universal: educación primaria y secundaria, salud preventiva y curativa, vivienda y seguridad social.

CAPITULO III
ANEXOS

Anexo 1. Tabla comparativa de las principales características de los programas de combate a la pobreza aplicados en México.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA	PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)	COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)	PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)
Origen de la iniciativa y nivel de la dependencia administrativa responsable	Gobierno Federal. Dependió de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).	Gobierno Federal. Dependió directamente de la Presidencia de la República.	Gobierno Federal. En un primer momento dependió directamente de la Presidencia de la República; a partir de 1992 fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
Duración	1973-1982	1977-1982	1988-1994
Arena de política pública en la que se le ubica formalmente	Explícitamente se le ubica como un instrumento de política económica federal, productivo, multisectorial, participativo y descentralizado.	Instrumento de política económica y social que busca influir en las causas y efectos de la marginación a través de un sistema de coordinación interinstitucional que permita la acción conjunta de dependencias y entidades de la administración pública federal.	Instrumento de política social vinculado a una estrategia general de desarrollo.
Conceptualización de la problemática social	De 1940 a 1970 la estrategia de desarrollo económico del país se dirigió al impulso de la industrialización y la construcción de grandes obras hidráulicas para incrementar los cultivos de exportación, estrategia que permitió alcanzar altas tasas de crecimiento, pero en forma paralela propició la marginación de todos aquellos habitantes que se asentaban en áreas temporales. La escasa productividad de la economía rural, los bajos índices de ingreso de la economía campesina, la escasez de empleo y los escasos servicios de bienestar propiciaron la migración de estos grupos, provocando el incremento de los cinturones de miseria en las ciudades, así como el crecimiento explosivo de las mismas, que indicaban la necesidad de reorientar importantes recursos para procurar a los habitantes de las regiones marginadas de nuestro país los niveles de bienestar a que tienen derecho. El crecimiento desequilibrado hacía necesario establecer mecanismos dirigidos a propiciar el desarrollo económico de estas áreas.	Para definir su área de acción COPLAMAR estableció una conceptualización de marginalidad que se utilizaría para caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible. Las actividades de COPLAMAR no pueden sino reducir las condiciones de pobreza y están lejos, por tanto, de resolver las causas más profundas de la misma, que responden a muy diversos sistemas de explotación que van desde las formas caciquiles aldeanas, hasta las de dominación externa que, pese a su diferente grado de sofisticación, forman parte de un mismo e idéntico proceso de explotación y de desigual retribución al trabajo humano y que lo mismo hace de la economía nacional una economía dependiente, que de las regiones, economías igualmente frágiles.	A partir de 1933 -y hasta 1981- la economía mexicana logró un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido, que después de 1957 y durante más de veinte años se combinó con una relativa estabilidad en los precios. En este largo período se tomaron decisiones políticas, se crearon instituciones y se llevaron a la práctica diversos programas gubernamentales con una clara orientación social, al mismo tiempo que crecieron y se fortalecieron organizaciones para proteger y promover los intereses de los trabajadores y de los campesinos. Como resultado de todo ello, los indicadores de las condiciones de existencia de la población mejoraron en forma importante y se avanzó en la satisfacción de las necesidades esenciales de los mexicanos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo remunerativo. Los derechos sociales, consagrados en la Constitución, con el tiempo fueron realidad para un número cada vez mayor de mexicanos. Ello no obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno: no sacaron de la pobreza -aún extrema- a muchos millones de mexicanos; no lograron reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, ni tampoco atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso; y, provocaron un importante deterioro en la base material del desarrollo: la naturaleza.
Población objetivo	Comunidades rurales que se localizan en las regiones más atrasadas del país (localidades de más de 500 y menos de 5000 habitantes).	Indígenas y campesinos pobres que habitan en 30 mil localidades dispersas en el desierto, en el semidesierto, en los pantanos y en las zonas montañosas del país (20 millones aproximadamente).	Pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños (40 millones de personas en condición de pobreza de los cuales 17 millones se encuentran en una situación de pobreza extrema).

Anexo 1. (Continuación).

Objetivos generales	<p>Promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación activa y organizada de sus habitantes, acción que unida a los esfuerzos del sector público permite generar excedentes económicos, y mediante su inversión en obras productivas, de apoyo y de bienestar social logra un incremento sostenido del bienestar.</p>	<p>Agrupar y analizar las necesidades y las demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, para que las diferentes entidades de la administración pública pudieran concurrir como un todo coherente. Las acciones se orientaron en dos direcciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación. 2) Actuar sobre los efectos más graves que han dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales. 	<p>El combate a la pobreza y la elevación del nivel de vida de los mexicanos por vías productivas. Consolidar logros sociales y avanzar hacia nuevos ámbitos de acción.</p>
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> a) Aumentar la producción de alimentos básicos b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales. c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado. d) Contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado. e) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y servicios. b) Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la captación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observación de las leyes laborales y demás aplicables. c) Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales. d) Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado. e) Fomentar el respeto y el desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo. f) Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello la estructura pluricultural de México. g) Elevar la conciencia de la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales y contribuir, con ello, a modificar o remover las condiciones que hacen posible la excesiva acumulación de la riqueza y determinar la desigual atención de las necesidades de los grupos marginados por parte de los propios instrumentos gubernamentales. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares. El gobierno de la República y la sociedad en su conjunto sumarán esfuerzos para llevar a cabo acciones en materia de bienestar social y de apoyo al trabajo productivo con el propósito de elevar los niveles de vida de los grupos sociales de menores recursos. b) Crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional. Para el impulso al trabajo productivo se apoyan las actividades que libremente deciden los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos. Asimismo, se crea la infraestructura productiva y social tomando en cuenta la diversidad de características de orden cultural, político, económico y geográfico de cada región y cada estado. La base son las necesidades, los recursos, formas de organización y de vida de cada comunidad, municipio y estado. c) Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. La participación de las organizaciones sociales y de las autoridades municipales constituyen los mecanismos de operación que le dan viabilidad a la realización de las acciones del programa. La gestión concertada será la base para impulsar las acciones que tienen que ver con el bienestar social de sus habitantes y para promover el desarrollo de proyectos de Solidaridad para la Producción en su entorno geográfico. d) Constituir a la solidaridad en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. El programa incluye a todos los sectores de la sociedad porque el reto de abatir la pobreza es responsabilidad de toda la nación.

Anexo 1. (Continuación).

<p>Tipos de programas que realiza</p>	<p>a) Productivos. Destinados a generar excedentes económicos: infraestructura de pequeño riesgo, unidades ganaderas, habitación de tierras de temporal, unidades frutícolas. En menor medida, proyectos de industria rural y pesquera. En estos proyectos el PIDER financia una parte del costo total y el resto es complementado con créditos refaccionarios y de avío, así como con aportaciones de los beneficiarios.</p> <p>b) Apoyo a la producción: construcción de caminos rurales, servicios de asistencia técnica y de organización de productores, electrificación rural y comercialización.</p> <p>c) Beneficio social: agua potable, aulas para educación primaria, clínicas rurales, educación nutricional y vivienda.</p>	<p>a) Programas Institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.), Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN), Promotora del Maguey y el Nopal, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH), Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER), Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH), Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL.).</p> <p>b) Programas Integrados Regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Montaña de Guerrero.</p> <p>c) Programas Sectoriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. IMSS-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (clínicas rurales). 2. CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas. 3. STPS-SARH-COPLAMAR de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales. 4. SAHOP-COPLAMAR de Mejoramiento de la Casa Rural. 5. SEP-COPLAMAR de Casas-Escuela para Niños de Zonas Marginadas. 6. SAHOP-COPLAMAR de Agua Potable y Caminos. 7. SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial. 8. Pacto de Coordinación Intersectorial para Crear un Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina. 9. CFE-COPLAMAR de Electrificación. 10. SEPECA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria. 	<p>a) Solidaridad para el Bienestar Social. Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.</p> <p>b) Solidaridad para la Producción. Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.</p> <p>c) Solidaridad para el Desarrollo Regional. Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.</p>
<p>Participación ciudadana y organización social</p>	<p>En las comunidades es necesaria la participación y cooperación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos, las aportaciones son en mano de obra, materiales de la comunidad o en efectivo. Explícitamente el programa promueve la organización de comunidades sólo en el caso de aquellas que desarrollen proyectos productivos.</p>	<p>Se propone el respeto y el fomento a las formas de organización existentes y latentes en las comunidades, con el propósito de incrementar su capacidad de negociación, influir en las decisiones nacionales y, en el caso de los Programas Integrales Regionales del COPLAMAR, presentar sus necesidades y demandas para traducirlas en programas. El trabajo comunitario se introdujo en una gran parte de los programas COPLAMAR con el propósito de que los campesinos participaran en la gestión, diseño y aplicación de los programas en su propio beneficio. Existen dos modalidades de trabajo comunitario: aportación en mano de obra en el caso de obras físicas y colaboración, participación o asistencia en los programas sociales (asistencia médica, educación, promoción social, etc.). A través de este tipo de trabajo se le considera explícitamente como un elemento de cohesión social, una posibilidad de organización y de eliminación del paternalismo.</p>	<p>La participación social en la comunidades se canaliza a través de los Comités de Solidaridad. Estos comités están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y son responsables directos ante la comunidad. Regularmente los comités se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.</p> <p>Las tareas de los comités consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa; convocar a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; así como coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad. Adicionalmente, se busca que las comunidades extiendan el impulso de su organización y sus lazos de unión a nuevos aspectos que no eran considerados como de interés común.</p>

Anexo 1. (Continuación).

<p>Instrumentos de gestión empleados</p>	<p>Gestión Intergubernamental (GIG) con la participación de 27 dependencias federales, los 31 gobiernos estatales y 1051 ayuntamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La SPP como entidad globalizadora establece los objetivos, políticas, lineamientos y normas generales para sus distintas fases (planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación), así como la coordinación operativa nacional. - La otras dependencias federales establecen los lineamientos y normas específicas para las acciones de su competencia. - Los gobiernos de los estados participan en la planeación, programación, presupuestación, administración y ejecución de los programas que acuerden con las dependencias federales, conforme a su interés y capacidad técnica-admini. - En el ámbito local se crea, dentro de cada Comité Estatal de Planeación (COPLADE), un Subcomité de Desarrollo Rural, presidido por el Gobernador, con la participación de todas las dependencias federales y estatales que inciden en el campo. - En el ámbito regional se crean los Subcomités Regionales de Desarrollo Rural, coordinados por un representante del Gobernador e integrados por representantes de las dependencias federales y estatales que operen en cada micro-región y los presidentes municipales, diputados locales y representantes de los sectores social y privado. 	<p>a) GIG. La integración territorial de proyectos mediante la planeación, ejecución y evaluación en cada zona, por parte de las diferentes instituciones públicas, junto con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de COPLAMAR y con la supervisión de los COPLADES, que presiden los gobernadores de los estados.</p> <p>b) Gestión Interinstitucional (GII). La celebración de convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En estos convenios se estableció que las entidades agrupadas aportarían su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades, y sus recursos humanos y materiales, y que las segundas aportarían su capacidad programadora y de ejecución y operación en el área de su competencia legal, así como sus recursos humanos y materiales.</p> <p>Convenios sectoriales entre la Coordinación de COPLAMAR y diversas dependencias federales para el logro de los mínimos de bienestar en las zonas marginadas del país.</p>	<p>GIG. En Solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno Federal suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que es el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del programa a todos los municipios del país. - En el nivel municipal se procuran los apoyos que permitan al ayuntamiento ser la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieran de procesos financieros o técnicos más complejos se busca que el gobierno estatal apoye estos proyectos. - El Gobierno Federal contribuye cuando es requerido por los gobiernos estatal o municipal pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico. El gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de Solidaridad. <p>Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir las obras sociales a realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado.</p>
<p>Proceso de programación-presupuestación de obras y proyectos</p>	<p>Las obras para ser consideradas en el programa presupuesto del PIDER deben ser solicitadas por la población de las comunidades para lo cual debe realizarse un acta debidamente protocolizada por la Secretaría de la Reforma Agraria. En el acta debe consignarse la aceptación de la comunidad en cuanto a su aportación para el proyecto así como los beneficiarios y la magnitud de los beneficios para cada uno de ellos. Adicionalmente se presenta un expediente técnico en el que se establezcan las características, especificaciones, beneficiarios, beneficios y mercado del proyecto respectivo, el cual deberá aprobarse por la cabeza de sector (Secretaría) correspondiente.</p> <p>En el caso de los proyectos productivos se presenta la carta de compromiso crediticio de la institución financiera que complementará con créditos refaccionarios y de avío el proyecto, apoyado por el PIDER, así como de existir necesidad de energía eléctrica.</p> <p>Las propuestas deberán ser presentadas por aquellas dependencias federales o estatales a que corresponden de acuerdo a su especialidad.</p> <p>Los proyectos se autorizan 20 días después de su aprobación por el COPLADE y la delegación de la SPP, la que turnará para su aprobación los anexos correspondientes a la Dirección General de Desarrollo Rural Integral de la SPP.</p>	<p>Una vez realizados los estudios y establecidos los programas y proyectos a aplicar en las zonas marginadas, tanto por el propio COPLAMAR como por sus dependencias ejecutoras, la Coordinación efectúa la programación de los proyectos y las obras de tal forma que se eviten la duplicación o la dispersión de las acciones.</p> <p>Una vez aprobadas las inversiones por parte del COPLAMAR las dependencias ejecutoras ejercen el presupuesto a través de asignaciones intransferibles canalizadas por la misma Coordinación.</p>	<p>La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los CUD que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los Gobernadores para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. En los convenios se define un apartado para Solidaridad, con el objeto de que en el seno de los COPLADES se reúnan los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad. Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan. Anualmente el Gobierno Federal define los criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, los cuales son aprobados por la Cámara de Diputados. En los criterios y en el proyecto de presupuesto se definen los lineamientos globales que guían la política económica y social que instrumenta al Plan Nacional de Desarrollo. Con base en lo anterior, los gobiernos estatales y municipales conciertan sus programas productivos y de bienestar, a fin de ser incluidos en el CUD. En este documento se incorporan los proyectos y recursos que atenderán las demandas e iniciativas de las comunidades. En congruencia con estos elementos, se asignan los recursos financieros y demás apoyos directamente a las comunidades organizadas en Comités de Solidaridad.</p>

Anexo 1. (Conclusión).

Financiación	Con cargo al presupuesto general del gobierno federal. En el caso de los proyectos productivos el financiamiento se complementa con créditos refaccionarios y de avío. En los proyectos comunitarios los beneficiarios aportan dinero, trabajo o materiales, y las comunidades beneficiadas los terrenos.	Una vez que los programas de acción de las zonas marginadas han sido debidamente organizados, las actividades de las dependencias ejecutoras son financiadas por las asignaciones que la SPP canaliza al sistema COPLAMAR y que son autorizadas directamente por la Coordinación. En el caso de obras físicas los beneficiarios aportan mano de obra.	Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, hecho por el que los recursos asignados al programa son totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población en favor de los cuales fue creado. Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes asignaciones presupuestales.
Sistemas de evaluación	Centralizado. A través de la SPP.	Centralizado. A través del Sistema Nacional de Evaluación y los organismos públicos fiscalizadores del gasto (SPP y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados).	<p>Descentralizado. El programa considera cinco vertientes de evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La autoevaluación que realizan los propios beneficiarios. - La evaluación estatal desarrollada por los responsables de la operación en cada entidad federativa. - La evaluación interna es realizada por los órganos de dirección central del programa, las coordinaciones de cada programa en particular y el Comité Técnico de Evaluación. - La evaluación externa que involucra la participación de diversos grupos de intelectuales, centros de investigación, instituciones de educación superior y consultores privados. - El debate público que se da a través de los medios de comunicación y de la opinión pública.

Fuentes: Elaborado por el autor con información contenida en: SPP, "Programa Integral para el Desarrollo Rural", en: *Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral*, México, SPP, 1981; COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, México, COPLAMAR-Presidencia de la República, 1982; PRONASOL, *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México, documento fotocopiado, s.f.; Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1991.

Anexo 2. Cuadro comparativo de los programas específicos implementados por las iniciativas de combate a la pobreza.

PIDER (1973-1982)			COPLAMAR (1977-1982)			PRONASOL (1988-1994)			
Programas que realiza	% ppto. al inicio	% ppto. al final	Programas que realiza	Año de inicio	% ppto. total	Programas que realiza	Año de inicio	% ppto. al inicio	% ppto. al final
PRODUCTIVOS Obras de pequeño riego Conservación del suelo y el agua Habilitación de tierras Unidades ganaderas Unidades frutícolas Riego y abono por inyección Desarrollo forestal Desarrollo faunístico Fomento pesquero Agroindustrias Fomento artesanal Paradores turísticos	32.7	53.5	Unidades básicas de producción Desarrollo agroindustrial FONART	1980 1980 1977	0.62 0.33 0.25	Fondo nal. para empresas en Sol. Fondos de sol. para la producc.	1992 1990	0.00 0.00 0.00	17.03 4.54 12.49
DE APOYO E INFRAESTRUC. Extensión agrícola Investigación agrícola Sanidad vegetal Asistencia técnica pecuaria Organización y capacitación Comercialización Caminos rurales Electrificación Estudios	44.7	36.0	Sistema de servicios integrados de apoyo a la economía campesina Capacitación y empleo cooperativo Caminos rurales Electrificación	- - - 1980 1980 1981	28.13 9.91 16.87 1.35	 Caminos rurales y carreteras Electrificación	 1989 1989	25.3 19.37 5.93	10.96 7.38 3.58
DE BIENESTAR SOCIAL Agua potable Construcción de aulas de primaria Casas y centros de salud Educación nutricional Mejoramiento de la vivienda y	22.6	10.5	Agua potable Casas escuela para niños en z. m.. Clínicas rurales IMSS-COPLAMAR Abasto a zonas marginadas Mejoramiento de la casa rural en	1980 1980 1979 1981	54.67 15.28 0.69 28.49 7.66 2.55	Agua potable y drenaje Infraestructura educativa Escuela digna Niños en solidaridad Solidaridad para el servicio social Salud (SSA e IMSS) Hospital digno Abasto y comercialización Vivienda digna Instalaciones deportivas Solidaridad en colonias y comunid.	1989 1989 1990 1991 1989 1989 1991 1989 1989 1989 1989	40.33 11.52 9.20 0.00 0.00 2.59 6.05 0.00 2.64 1.38 0.31 6.64	37.52 7.66 3.97 2.95 8.75 2.04 1.76 0.85 0.00 2.84 1.14 5.57

Anexo 2. (Conclusión).

DE DESARROLLO REGIONAL				
		Montaña de Guerrero	1977	4.00 4.00
		Nueva Laguna	1989	
		Istmo de Tehuantepec	1990	
		Costa de Oaxaca	1990	
		Oriente de Michoacán	1991	
		Tierra Caliente de Guerrero	1991	
		Sur del Estado de México	1991	
		Centro y Carbonífera de Coahuila	1991	
		Costa de Michoacán	1992	
		Meseta Purépecha	1992	
		Sierra Norte de Puebla	1992	
		Costa de Chiapas	1992	
		Huasteca Potosina	1992	
		Zona Henequenera de Yucatán	1992	
		Tierra Caliente de Michoacán	1992	
		Los Ríos (Tabasco)	1993	
		La Chontalpa (Tabasco)	1993	
		Mixteca y Sierra Negra de Puebla	1993	
		Subtotal		21.14
		Fondos municipales de solidaridad	1990	8.51
MIXTOS				
		Programas institucionales	1977	12.56
		INI		5.63
		CONAZA		1.82
		La Forestal		0.81
		FONCAN		0.44
		Promotora del maguey y del nopal		0.64
		PIVMHH		-
		FIOS CER		2.12
		PROFORTARAH		0.09
		FIDEPAL		1.01
		Mujeres en solidaridad	1989	0.64
		Otros	1989	8.10
				0.57
				0.00

Fuentes: Elaborado por el autor con información contenida en: SPP, "Programa Integral para el Desarrollo Rural", en: *Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral*, México, SPP, 1981; COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, México, COPLAMAR-Presidencia de la República, 1982; PRONASOL, *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México, PRONASOL, s.f.; Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1991.

IV. EL PRONASOL: ¿UNA ALTERNATIVA EN EL COMBATE A LA POBREZA?

En diciembre de 1988 el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad con la misión de atender, según sus propios cálculos, a 41.3 millones de personas (50% del total nacional) de los medios rural y urbano que se encontraban en situación de pobreza, ubicando como población objetivo preferente a 17.3 millones que vivían en la pobreza extrema, es decir, que no lograban satisfacer ni siquiera el 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar (cuadro 1). Si bien, como se recordará, la lucha contra la pobreza no era un asunto nuevo en la agenda pública, por su fórmula de inserción a las políticas neoliberales iniciadas en la década de los ochenta, el PRONASOL llegó a ser considerado, tanto por observadores nacionales como extranjeros proclives a estas políticas, como una alternativa innovadora y exitosa. Para sus promotores, el PRONASOL era algo más que una iniciativa de combate a la pobreza; se le conceptualizó como un instrumento renovador de la política social capaz de corregir las desviaciones del viejo Estado post-revolucionario, que según la versión oficial se había caracterizado por su perfil burocrático, paternalista, centralizado y corporativo. Para lograr este viraje, se decía, el programa operaría desprovisto de burocracias complejas, eludiendo los canales corporativo-clientelares, incorporando mecanismos descentralizados de gestión y fomentando la participación ciudadana y la organización comunitaria. De acuerdo con sus proyecciones, con la generalización de su estrategia sería posible transitar hacia la construcción del Estado solidario, es decir, a la consolidación del Estado social, democrático y de derecho.

Cuadro 1. Evolución de la población y la pobreza en México, 1960-1987 (millones de personas).

Grupos de población	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza moderada (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (1 + 2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1991, p. 20.

Al revisar la experiencia de México en esta arena de intervención hemos podido comprobar que, en efecto, Solidaridad presentó un paquete de mejoras respecto de los diseños seguidos por sus antecesores directos (PIDER y COPLAMAR); sin embargo, también ha

quedado claro que aun en el mejor de los escenarios su actuación tendría una incidencia marginal en la reorientación de las políticas de bienestar básicas, las cuales siguieron pautas de comportamiento asociadas a su propia dinámica y a su ubicación en los procesos originados por las directrices de la reforma del Estado (descentralización, privatización, redimensionamiento, liberalización, desregulación, etc.). Con su desmantelamiento en 1995 quedó finalmente al descubierto que, como había sucedido en el pasado, el PRONASOL tampoco era inmune a las crisis económicas y a los relevos sexenales. Este hecho confirmó que los apoyos públicos en favor de los pobres siguieron fincados en compromisos políticos coyunturales sujetos a la voluntad del Ejecutivo Federal en turno, lo que los ha convertido en piezas prescindibles ante los primeros síntomas de dificultades financieras.

No obstante, durante su existencia el PRONASOL jugó efectivamente un papel estratégico en la conducción del gobierno:¹ en un primer momento, proporcionando una salida a la pérdida de legitimidad y al deterioro social causados por la inestabilidad económica, las medidas anti-inflacionarias y los recortes presupuestales registrados durante la administración anterior; y, en seguida, contribuyendo a crear las condiciones de estabilidad social y política que posibilitaron la continuidad y cumplimiento de los objetivos macroeconómicos comprometidos en los planes de apertura y liberalización. Esto pudo ser así gracias a que los recursos asignados al programa (cuadro 2) lograron compensar, aunque sólo de manera temporal, parte de los daños causados por los ajustes estructurales de la economía y la drástica reducción de los subsidios públicos a muchos bienes y servicios de consumo generalizado (alimentos básicos, gasolina, electricidad, créditos para la construcción de viviendas o financiamiento para la producción agrícola, entre otros). En otras palabras, la función central del PRONASOL fue cubrir algunos de los vacíos abiertos por el proyecto neoliberal en marcha, ofreciendo focalizar sus acciones entre los sectores sociales que, de acuerdo con el diagnóstico, presentaban mayor vulnerabilidad.

Saber hasta qué punto Solidaridad pudo generar efectos compensatorios en los grandes agregados sociales resulta una tarea difícil de resolver. Esto se debe principalmente a la inexistencia de fuentes de información que permitan distinguir a nivel nacional los impactos

¹ Dresser, Denise, "PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en: Vélez, Félix (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM-FCE, México, 1994, pp. 262-299.

atribuibles directamente a este programa, de otros que pudieran producirse por mediación del mercado, de acciones gubernamentales de otra índole o por los esfuerzos individuales o colectivos para hacer frente a sus propias condiciones de subsistencia. Otros factores que impiden establecer generalizaciones obedecen a la diversidad programática del PRONASOL y a la heterogeneidad de la problemática social intrínseca al fenómeno de la indigencia. Por otra parte, las estadísticas oficiales contenidas en el informe sobre la evolución de la pobreza en México, que fueron avaladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),² muestran movimientos ambivalentes que alejan la posibilidad de extraer conclusiones inequívocas. Si bien se asegura en este informe que entre 1989 y 1992 tuvo lugar una disminución del 8.7% en la cantidad de pobres extremos,³ los datos también revelan que esta caída se debió sólo a la significativa reducción de la pobreza urbana (-26%), ya que en las zonas rurales, donde se concentra la mayor parte de esta población, su número continuó en aumento (4.7%).⁴ Con estos resultados cabría suponer, en todo caso, que los recursos del PRONASOL fueron insuficientes para contrarrestar las secuelas de las reformas económicas en el campo y evitar el incremento de las desigualdades regionales, aunque fueron los justos para potenciar el mejoramiento en las ciudades.

Cuadro 2. Inversión del PRONASOL: tasas de crecimiento y como proporción del PIB y de diferentes agregados presupuestales (%).

Años	Tasas de crecimiento	PIB	Gasto Público Federal	Gasto Federal Programable	Gasto Social
1989		0.3	0.8	1.5	4.1
1990	66.1	0.4	1.4	2.4	6.3
1991	27.3	0.5	1.9	2.9	6.5
1992	21.5	0.6	2.4	3.4	6.9
1993	10.7	0.7	2.6	3.6	6.9
1994	0.4	0.6	2.4	3.2	6.2

Fuentes: Anexos 2 y 4 del capítulo II.

Más adelante abordaremos los asuntos relacionados con los sesgos regionales y los beneficios que se desprenden de los subprogramas ejecutados por Solidaridad; lo que podemos decir en este momento es que en las circunstancias actuales de nuestro país este tipo de iniciativas por sí solas no ofrecen soluciones definitivas a la problemática que pretenden

² CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, INEGI, México, 1993.

³ Medida en términos de la población que vive en hogares cuyo ingreso no es suficiente para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar, *Ídem*, p. 32.

⁴ *Ídem*, Anexo estadístico, pp. 39-44.

resolver. Además de su débil incidencia en la corrección de las desigualdades económicas (como son el desempleo o la polarización en la distribución del ingreso), estos programas se han visto forzados a ejercer sus limitados financiamientos de manera dispersa, procurando beneficiar a la mayor cantidad de población posible y buscando conseguir rentabilidad social y política inmediata a las acciones emprendidas. Esto, aunado a la precaria estabilidad presupuestaria e institucional que se patentiza durante los relevos sexenales, ha impedido, salvo contadas excepciones, implementar proyectos con aproximaciones sistemáticas e integrales que definan rutas de cambio gradual, ascendente y de largo plazo. Constreñida por estos factores, la intervención estatal en este campo ha quedado entrampada en una lógica que la obliga a tratar de atenuar problemas estructurales con medidas transitorias o fragmentadas, soportadas en un entorno institucional frágil e inmersas en un ambiente económico adverso.

Como hemos visto en el capítulo I, en los Estados de bienestar avanzados el combate a las causas que originan la pobreza ha dependido de la capacidad de las naciones para garantizar a todos sus ciudadanos un mínimo de bienestar económico (empleo e ingresos) y social (servicios básicos). En estos países los programas focalizados tienen la misión de integrar a los colectivos que, por cuestiones físicas, culturales o económicas, permanecen marginados del desarrollo. Es decir, actúan como un canal alternativo de acceso a un amplio sistema de bienestar que por derecho universal les pertenece a todos.⁵

Sin embargo, debemos reconocer que aun en el caso de lograr un acuerdo político nacional con miras a robustecer el sistema de bienestar, las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazos para la atención de los individuos, familias y comunidades cuyos niveles de vida estén por debajo de lo mínimo aceptable. Es en este horizonte donde cobra relevancia la revisión de las experiencias en esta materia como un paso previo indispensable para el mejoramiento de la acción gubernamental futura. En este sentido, con la evaluación que proponemos en este capítulo se pretende contribuir a la búsqueda de nuevas estrategias de intervención que eviten los errores del pasado, recuperen los aciertos y trasciendan sus limitaciones.

⁵ Brown, Joan (ed.), *Anti-poverty policy in the european community*, Policy Studies Institute, Londres, 1984.

1. El PRONASOL como objeto de evaluación

Está claro que las opciones para evaluar un programa de las características y dimensiones del PRONASOL pueden provenir de perspectivas muy diversas, incluyendo las interdisciplinarias, y también pueden arrojar una infinidad de preguntas pertinentes a un ejercicio de esta naturaleza. En este caso hemos optado por seleccionar, tomando en cuenta la línea temática de este documento y la disponibilidad de información, un conjunto de interrogantes que nos permitirán formar valoraciones sobre aspectos centrales del diseño, funcionamiento y resultados del programa.⁶

A. Objetivos del programa, reglas de funcionamiento y preguntas de evaluación

De acuerdo con los documentos fundacionales, el PRONASOL se comprometió a combatir la pobreza observando el cumplimiento de tres objetivos centrales: a) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; b) promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; y c) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.⁷

Para lograr estos propósitos, el programa propuso la implementación de una compleja estrategia que permitiría amalgamar, organizar y asignar recursos (humanos, financieros y organizativos) en todo el territorio nacional. Para concretar los dos primeros objetivos se decidió que los recursos del PRONASOL serían administrados en función de tres tipos de subprogramas que, ordenados en forma ascendente, describían el perfil de los cambios sociales esperados en la perspectiva de un proyecto de reformas graduales y progresivas: **Solidaridad para el bienestar social**: mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; **Solidaridad para el desarrollo regional**: construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en

⁶ Para elaborar la estrategia de evaluación recurrimos a la siguiente literatura: Aguilar, María José y Ander-Egg, Ezequiel, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Siglo XXI, España, 1992; Rossi y Freeman, *Evaluación. Un enfoque sistémico para programas sociales*, Ed. Trillas, México, 1989; Ballart, Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, MAP, España, 1992; y, Alvira, Francisco, *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, España, 1991.

⁷ Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1991, p. 15.

regiones específicas; y, **Solidaridad para la producción**: oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agro-industriales, micro-industriales y piscícolas.

Lo anterior, en otras palabras, quería decir que para rescatar a la gente de la pobreza en primer lugar habría que cubrir los rezagos en materia de bienestar, además de generar la infraestructura necesaria para potenciar la economía de las regiones más atrasadas del país. Una vez solucionada la emergencia en los aspectos básicos del bienestar, consolidados sus avances y construida la infraestructura, el siguiente y último paso consistiría en la creación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades. Para Solidaridad la única ruta viable para abatir la pobreza tendría que culminar en lo que denominaba "el mejoramiento productivo de los niveles de vida", esto es, en la reducción del desempleo y el aumento de los ingresos familiares, pasando por un mayor acceso a los mínimos indispensables en servicios sociales e infraestructura urbana. Por todo ello, el PRONASOL se concebía a sí mismo como un instrumento de política social vinculado a la estrategia general de desarrollo.

En términos conceptuales esta visión del cambio social resulta consistente con la trayectoria seguida por los Estados de bienestar europeos de la posguerra, los cuales tuvieron entre sus principales fines alcanzar el pleno empleo, procurar un mínimo de ingresos para todas las familias y universalizar los servicios sociales. Más allá de estas aparentes similitudes, que en este nivel sólo expresan acercamientos formales con una propuesta de reforma social avanzada, cabría una primera gran pregunta: ¿en qué medida el PRONASOL fue capaz de solventar la emergencia, apuntalar logros en los diversos aspectos del bienestar y, especialmente, evolucionar hacia formas de intervención basadas en la creación de fuentes permanentes de trabajo productivo y remunerado? Para responder a esta interrogante será necesario recurrir a dos niveles de análisis: en el primero, es decir, en el nivel macro, se analizarán con información documental las características específicas de los subprogramas, los movimientos en la estructura del gasto y la distribución de la inversión en los estados con el fin de: a) determinar la profundidad de los cambios sociales esperados con la implementación del programa, b) contrastar la evolución en el perfil de Solidaridad en función de la trayectoria aguardada y c) conocer el grado de equidad en la asignación territorial de los recursos tomando en cuenta criterios de pobreza. A nivel micro o empírico se pretende, a partir de los datos de varias encuestas aplicadas a beneficiarios del PRONASOL en tres estados del noreste de

México: a) cuantificar el grado de acierto en la selección de la población objetivo, b) estimar el tipo y número de beneficios suministrados y c) valorar los impactos, reales o percibidos, que generaron un grupo seleccionado de subprogramas.

Como puede desprenderse, tanto el inciso c) del primer nivel como el a) del segundo, introducen la discusión a uno de las principales interrogantes de este tipo de programas, cuestionando la capacidad operativa para ubicar a su población objetivo y generar efectos distributivos que ayuden a equilibrar (o moderar) desigualdades sociales y regionales. En conjunto, todos estos puntos de investigación nos proporcionan una aproximación general a la evaluación de lo que entendemos como “los fines centrales” del programa y que se expresan a través de los dos primeros objetivos específicos listados anteriormente. Siguiendo este ordenamiento, el tercer propósito forma parte de lo que podríamos denominar “los fines-medios”, es decir, los principios, reglas de funcionamiento y estructuras gubernamentales y sociales que hacen posible la implementación. En este sentido, para Solidaridad la superación de la pobreza exigía el cumplimiento de cuatro principios básicos: responsabilidad compartida socialmente, actitud participativa por parte de los beneficiarios, respeto a las iniciativas y formas de organización de las comunidades, y honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.⁸

Para concretar estos principios el programa dispuso una estructura de responsabilidades y funciones organizada en forma jerárquica siguiendo una línea de mando que iniciaba con el Presidente de la República y terminaba con los propios beneficiarios organizados vecinalmente en torno a los denominados Comités de Solidaridad, pasando por un órgano de consulta social llamado Consejo Consultivo, integrado por especialistas en las ciencias sociales, servidores públicos, empresarios, legisladores y dirigentes sociales y políticos;⁹ una comisión interinstitucional de nivel federal, conocida como Comisión Nacional, compuesta por 10 Secretarios de Estado, el Jefe del DDF y 7 directores generales de dependencias con amplios compromisos sociales (IMSS, INI, CONASUPO, CONAZA, entre otras); una estructura burocrática operativa adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social de la SPP nombrada Coordinación General del Programa; y, un sistema de gestión intergubernamental (GIG)

⁸ Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, p. 58.

⁹ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1991, p. 7.

promotor y regulador de la participación de los gobiernos estatales y municipales. En términos funcionales, el Consejo Consultivo se encargaría de conciliar opiniones y propuestas, concertar proyectos específicos, realizar estudios, proponer los principios que orienten los trabajos de la Comisión Nacional y opinar sobre los resultados del programa; por su parte, la Comisión sería la responsable de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones a seguir por sus integrantes y por otras entidades paraestatales (CFE, CAPCE, BANRURAL, entre otras) y de asegurar el cumplimiento de los programas específicos; la Coordinación General asumiría funciones de dirección operativa sirviendo de enlace entre ambos órganos -recibiendo las recomendaciones del Consejo y dando seguimiento a los trabajos de la Comisión-, administrando los financiamientos etiquetados en el Ramo XXVI de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's, después de 1992 Convenios de Desarrollo Social -CDS), evaluando los resultados, promocionando la participación y organización sociales y fomentando la intervención de los municipios.

En el sistema de GIG propuesto cada uno de los 31 gobernadores tendrían, a través de su respectivo COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), la posibilidad para negociar anualmente en los CUD's el destino del gasto Solidaridad, partiendo de un presupuesto basado en los proyectos elaborados en las comunidades, los municipios y las dependencias estatales. A cambio, el gobierno de cada entidad se comprometía a aportar nuevos recursos y vigilar su aplicación. A los ayuntamientos, erigidos en Consejos Municipales de Solidaridad, se les asignaron responsabilidades para fungir como unidades intermedias de coordinación y concertación de las demandas comunitarias, y como promotoras de obra municipal. Finalmente, los Comités vecinales tendrían como obligaciones, además de tramitar las peticiones de la comunidad, integrar el expediente técnico, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos gubernamentales (asesoría técnica y financiamiento) y los que debían aportar adicionalmente los propios beneficiarios (en dinero, materiales o trabajo). A estas organizaciones también se le pretendía como un ejercicio de democracia en la medida que los puestos directivos serían elegidos por la comunidad y las decisiones se tomarían con el acuerdo de la mayoría en una asamblea pública. En el contexto de la GIG, los comités fueron considerados, por un lado, como vínculo entre la comunidad y las autoridades y, por otra parte, como una extensión administrativa del programa.

De acuerdo con el diseño, se pensaba que con esta estructura de responsabilidades sería

factible tener éxito en el cumplimiento de los cuatro principios básicos. De entrada quedaba claro que el compromiso de combatir la pobreza debía ser compartido por un amplio grupo de actores sociales e institucionales, entre los que se encontraban: representantes sociales y políticos, secretarios de Estado, directores de entidades paraestatales, gobernadores, presidentes municipales, funcionarios de todos los niveles y los propios beneficiarios. Por otra parte, los mecanismos ascendentes de transmisión de las demandas gestionadas inicialmente por los Comités permitirían establecer un esquema de planeación y ejecución basado en el respeto a la voluntad de las comunidades y en su capacidad para organizarse y cooperar en torno a proyectos de beneficio colectivo. Por último, la honestidad y transparencia quedarían resguardadas a través de mecanismos de fiscalización promovidos en todas las instancias: al interior de los comités vecinales se creó la figura de la Contraloría Social con la misión de vigilar la correcta aplicación del financiamiento y canalizar las consultas, quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes; en los estados se conformaron, al interior de los COPLADE's y con la colaboración de las dependencias federales, los ayuntamientos y los beneficiarios, subcomités especializados en el control de los recursos y en la evaluación del programa; y, a nivel nacional, además de los órganos federales ya establecidos con propósitos de auditoría (como son la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados) se instituyó el Comité Técnico de Evaluación con el fin de dar asesoría a la Coordinación General y alentar, concentrar y analizar todos los estudios y evaluaciones sociales, gubernamentales y académicas que se realicen, incluidas las elaboradas por ellos mismos.

En este marco, no es propósito de este capítulo investigar y valorar el complejo conjunto de relaciones que evidentemente surgen de este sistema ni el desempeño de todos sus componentes. Nuestra intención se centrará sólo en valorar algunos resultados que describen alcances en el cumplimiento de tres "fines-medios" cruciales para el desarrollo del programa: a) la cooperación de los gobiernos estatales en términos de su disposición para adicionar fondos; b) la capacidad de los ayuntamientos para erigirse en los interlocutores clave del programa en las comunidades; y c) la participación social en sus formas de organización y colaboración. Con estos tres puntos se busca responder a la siguiente pregunta: ¿fue el PRONASOL capaz de alentar la descentralización y participación de los principales actores locales involucrados en el proceso de implementación? A través de esta indagatoria también

podremos explorar algunos elementos que ayuden a explicar las causas de posibles desviaciones en los “fines centrales”. Para abordar estos asuntos, recurriremos a las fuentes de información mencionadas páginas atrás y a otra encuesta realizada en los mismos estados norteños del país, dirigida a miembros de las mesas directivas de los Comités.

Resumiendo y reordenando lo ya dicho en función de los fines institucionales y objetivos de evaluación señalados, el esquema de exposición quedaría de la siguiente forma:

Dimensiones de evaluación	Fines Institucionales	Objetivos de evaluación
Fines centrales	Superación de la pobreza por vías productivas	<ul style="list-style-type: none"> - Ponderar la profundidad de los cambios sociales esperados con la implementación del programa - Contrastar la evolución en el perfil de Solidaridad en función de la trayectoria aguardada
	Equidad, acierto, beneficios e impactos sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Conocer el grado de equidad en la asignación territorial de los recursos - Cuantificar el grado de acierto en la selección de la población objetivo - Estimar el tipo y número de beneficios suministrados - Valorar los impactos, reales o percibidos, producidos con la implementación de un grupo seleccionado de subprogramas
Fines-medios	Gestión inter-gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensionar el nivel de cooperación de los gobiernos estatales y municipales en el sistema de gestión intergubernamental propuesto - Evaluar la participación social en sus formas de organización y colaboración

B. Acerca de la información y sus fuentes

Ya se ha señalado que para resolver estos problemas de evaluación recurriremos a dos tipos de fuentes de información: una de origen documental y otra de extracción empírica. Con relación a la información de tipo documental, vale la pena mencionar que fue integrada y analizada acudiendo a documentos e informes oficiales del Programa, de la cuenta pública y del Censo general de población de 1990, por lo cual puede contener las limitaciones (cierto grado de generalidad, por ejemplo) y los sesgos típicos de cualquier agregado de datos nacionales, así como los errores inherentes a las fuentes utilizadas. No obstante estos inconvenientes, su potencial explicativo permite conocer los trazos generales del perfil de Solidaridad y de su evolución como entidad dedicada a combatir la pobreza y a reducir las desigualdades regionales. En lo que respecta a la información empírica, que nos permitió indagar aspectos puntuales del desempeño del programa, en su totalidad fue construida a partir de cuatro encuestas aplicadas por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) durante el tercer trimestre de 1993 -es decir, a cuatro años de haber iniciado el PRONASOL- en el marco del proyecto de investigación denominado “Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas”.

Cabe destacar que esta investigación fue financiada con recursos del Comité Técnico de Evaluación del PRONASOL como parte de un macro-proyecto de evaluación externa de alcance nacional, que contó con la participación de empresas de consultoría y de otras instituciones académicas distribuidas en todo el país y que arrancó con la organización de un taller colectivo en el que se definió una metodología básica de evaluación¹⁰ y se establecieron compromisos con cada grupo de trabajo a seguirla. Se suponía que dicha base metodológica serviría en el futuro para elaborar estudios comparativos a nivel regional que permitieran abordar un diagnóstico amplio del programa en aspectos relativos a su funcionamiento e impactos sociales, gubernamentales y políticos. Hasta el momento, más allá de la sistematización de conclusiones generales realizada por el Comité Técnico, no conocemos ningún trabajo que haya cumplido con la idea de conjuntar las bases de datos y comparar sus resultados. No obstante, queda claro que con estas investigaciones se cuenta con un cúmulo de información de amplias magnitudes y con una experiencia enriquecedora en el campo de la evaluación de programas sociales. Poco a poco los resultados de estos proyectos han ido arrojando publicaciones académicas que nos acercan al entendimiento de la actuación de Solidaridad en diversos escenarios regionales.¹¹

En lo que se refiere a la información generada directamente por el proyecto COLEF-PRONASOL hemos decidido recurrir a los reportes técnicos y, especialmente, a las bases de datos formadas con las respuestas a cuatro encuestas de tipo probabilístico: tres dirigidas a beneficiarios y la otra a miembros de las mesas directivas de los Comités de Solidaridad. Es obvio, considerando la cobertura territorial de la investigación, que el potencial explicativo de la encuestas se circunscribe sólo a tres de las 32 entidades federativas existentes. Si bien esta restricción impide llegar a conclusiones válidas para todo el conjunto nacional, por otra parte ofrece la posibilidad de contribuir a la comprensión de la diversidad con la que se manifiesta el PRONASOL en tres entidades federativas con diferencias significativas entre sí.

¹⁰ En este taller el COLEF tuvo la responsabilidad de elaborar el documento síntesis que serviría de base para los demás participantes. Ver: Contreras, Óscar, y otros, *Metodología para la evaluación externa del Programa Nacional de Solidaridad*, El COLEF, México, agosto de 1993 (mimeo).

¹¹ Sobresalen dos, la primera referida al Estado de México y la segunda al de Zacatecas: Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense-SEDESOL, México, 1995; y Guevara, Alejandro, "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, ITAM-FCE, México, 1997, pp. 133-164.



Para ubicar el contexto regional de la evaluación, presentaremos brevemente las características básicas de cada una de estas entidades y sus principales contrastes. Como puede apreciarse en el mapa anterior y en el cuadro siguiente, los estados seleccionados para la investigación comparten pocas cosas más allá de una relativa contigüidad territorial y una posición geográfica en el centro y en el este del norte del país. Si partimos de los valores que toman los indicadores básicos de desarrollo podemos rápidamente apreciar que en Durango, el estado más pequeño de los tres en términos poblacionales, existen condiciones de vida inferiores respecto de los otros dos, e incluso con relación a los promedios nacionales, que se manifiestan en menores niveles de ingreso, educación, salud (mortalidad infantil) y cobertura de servicios públicos urbanos, confluyendo todo ello en la presencia de mayores grados de marginación y pobreza. Resultan consistentes con este escenario las bajas tasas de crecimiento de la población (1.36% anual), que indirectamente describen a este estado como un importante expulsor de mano de obra. Desde estos puntos de vista, Tamaulipas y Coahuila exhiben una mayor cercanía entre sí, aunque con un balance general que favorece ligeramente al segundo.

Cuadro 3. Principales características de las entidades federativas en estudio, 1990.

INDICADORES BÁSICOS	NACIONAL	COAHUILA	DURANGO	TAMAULIPAS
Población total	81249645	1972340	1349378	2249581
% de la población nacional	100.0	2.4	1.7	2.8
Tasa de crecimiento 1980-1990 (%)	2.1	2.4	1.4	1.6
PEA primaria(%)	22.6	12.1	28.6	16.3
PEA secundaria (%)	27.9	37.7	26.6	30.5
PEA terciaria (%)	46.1	47.3	42.1	50.0
Ingresos menores a 1 s.m. (% de la PEA)	31.8	21.9	33.2	27.5
Ingresos menores a 2 s.m. (% de la PEA)	63.2	60.9	67.6	61.1
Sin drenaje conectado a la calle (%)	21.5	10.8	32.4	6.5
Sin agua entubada en las viviendas (%)	20.9	7.8	14.9	18.7
Índice de urbanización (% de población que reside en localidades de 5 mil o más hab.)	65.6	82.9	50.7	78.5
Analfabetas (% , 15 años y más)	12.4	5.5	6.9	6.9
Primaria incompleta (% , 15 años y más)	29.3	28.2	39.5	32.1
Post-primaria (% , 15 años y más)	42.5	48.9	37.0	47.0
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos y registrados)	23.9	23.7	31.1	22.6
% de pobres en la entidad/ ¹	49.1	42.6	56.6	43.7
% de pobres extremos en la entidad/ ¹	28.0	18.8	34.5	23.2
Grado de marginación		Media Baja	Media	Media Baja
% de la inversión PRONASOL, 1989-1993	100.0	3.1	2.2	2.4

¹/1 Adelante expondremos el método utilizado para la medición de la pobreza en cada estado.

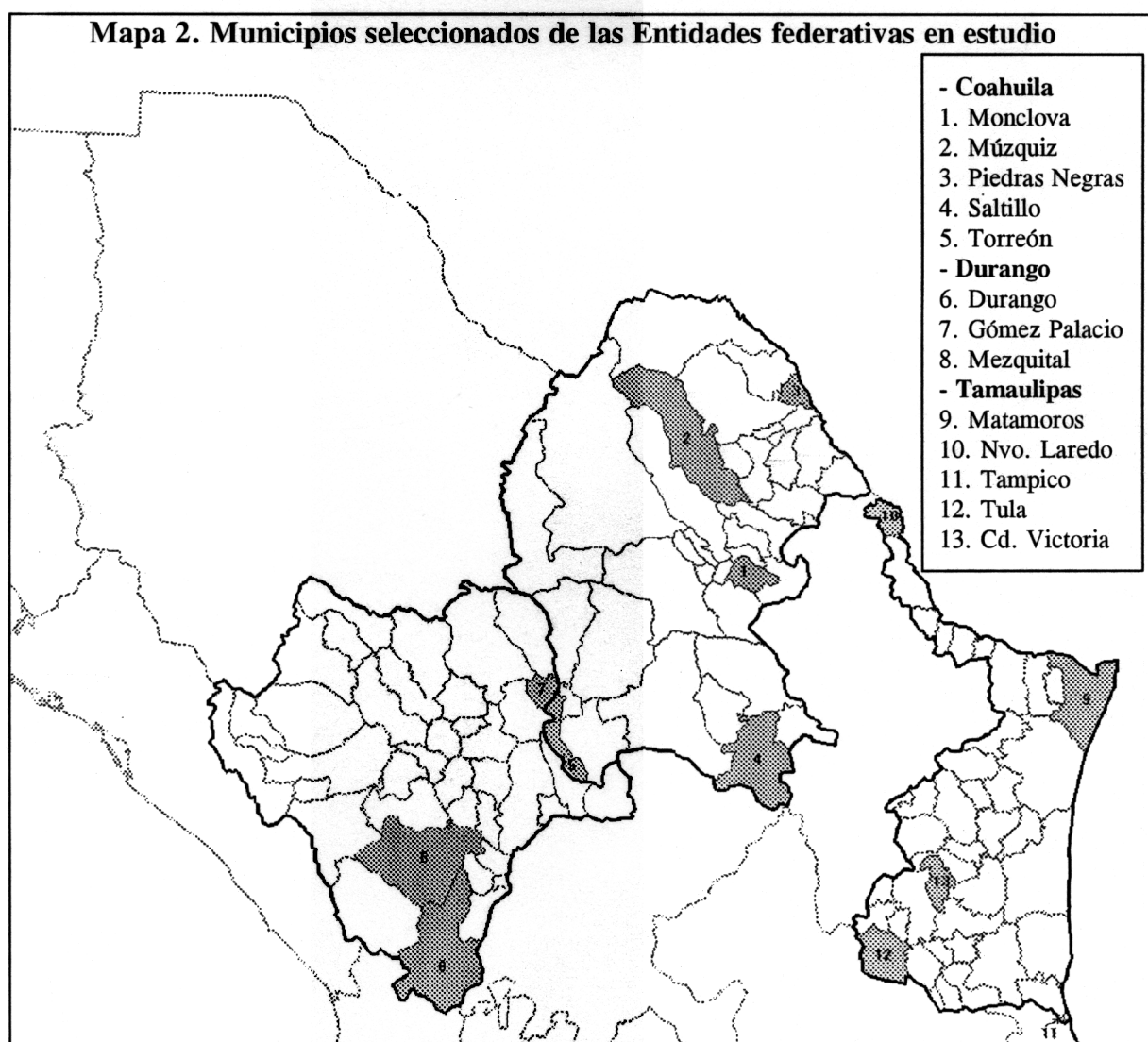
Fuentes: CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, CONAPO-CONAGUA, México, 1993; INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990; Salinas de Gortari, Carlos, *Anexo del Sexto Informe de Gobierno*, 1994.

Podemos mencionar como factores explicativos de estas divergencias, sobre todo los que se presentan entre estas dos últimas entidades y la primera, a la estructura de las actividades económicas, al grado de concentración de sus habitantes en zonas urbanas y el nivel de integración de las economías locales al mercado de Estados Unidos y al circuito de capitales internacionales. En las dos primeras variables, los datos corroboran que la marginación y la pobreza tienen una relación directa con la importancia de las actividades agrícolas (PEA primaria) y el grado de dispersión de la población en pequeñas comunidades rurales, como sucede en Durango. Por el contrario, en los lugares donde hay una mayor penetración de empresas industriales y de servicios, así como concentraciones urbanas de mayor escala, como acontece en Coahuila y Tamaulipas, dicha relación tiende a invertirse. En lo que se refiere a la integración económica es claro que una mayor cercanía con Estados Unidos ha otorgado, desde hace varias décadas, mayores oportunidades a las regiones para captar inversión, incrementar las exportaciones y desarrollar centros urbanos, industriales y de servicios. Por su condición fronteriza con el vecino del norte, Coahuila y Tamaulipas han resultado mayormente beneficiados de este proceso en comparación con Durango, que ha permanecido más atado a las actividades tradicionales (básicamente agropecuarias, forestales y mineras) y a los capitales nacionales.

La conjunción de estos elementos, potenciados recientemente por el acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, en combinación con determinantes propios de índole histórico y geográfico, ubican a Coahuila y Tamaulipas entre los once estados con mejores niveles de desarrollo en el país. En cuanto a sus particularidades podemos mencionar que la posición de Tamaulipas ha dependido más de su condición de frontera, tomando en cuenta que cuatro de sus ciudades (Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y Valle Hermoso) están entre las seis más importantes de toda la franja fronteriza. Además de la concentración de población (cerca de 900 mil habitantes), estos centros urbanos se han constituido en receptores privilegiados de la industria maquiladora de exportación y en importantes proveedores de servicios. Entre otros factores que han contribuido a su potencial económico están la explotación y procesamiento de sus recursos petroleros, los puertos industriales de Altamira y Tampico, la pesca y la producción agrícola soportada en algunos de los más importantes distritos de riego del país. En contraste, en Coahuila sólo dos de sus siete municipios fronterizos (Piedras Negras y Acuña) ocupan un lugar significativo a lo largo de la franja, con una población ligeramente superior a 150 mil residentes. En esta entidad la integración y el crecimiento económicos han estado basados en un amplio proceso de reestructuración orientado hacia las manufactureras, con el que se ha podido superar el declive de sus actividades agrícolas (ganadería) y extractivas (minería) tradicionales. Los complejos industriales de mayores dimensiones se concentran en cuatro ciudades localizadas en el centro y sur de la entidad (Monclova, Torreón y la conurbación Saltillo-Ramos Arizpe), y en los cuales reside alrededor del 50% de la población estatal.

Esta breve reseña de los perfiles socioeconómicos de las entidades en estudio, permite identificar, además de los escenarios regionales en sí mismos y en función de sus diferencias básicas, algunos parámetros para establecer posibles generalizaciones en torno al desempeño del PRONASOL en otras latitudes. Esto quiere decir que estamos hablando de tres entidades que podrían entenderse como representativas de otras con niveles de desarrollo similares o superiores a los promedios nacionales, por lo que no ofrecen la capacidad explicativa para extrapolar conclusiones hacia estados con mayores problemas sociales en términos de marginación y pobreza (como serían los casos de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, entre otros). Esta restricción metodológica también debe tomarse en consideración al momento de interpretar los datos agregados de las encuestas aplicadas en estas entidades federativas. Esto

debido a que en la selección de los encuestados se optó, por limitaciones financieras, de información y tiempo, por un diseño de muestreo aleatorio polietápico que partió de una selección previa de 13 municipios de interés (ver mapa 2) y de un conjunto de subprogramas Solidaridad específicos. En lo que respecta a los municipios incluidos podemos destacar que si bien se buscó ofrecer un cierto nivel de representatividad, dada la heterogeneidad que existe al interior de cada entidad, en la mayoría de los casos sus características corresponden con asentamientos de tipo urbano industriales y/o de servicios (cuadro 4), es decir, los mejor equipados en cuanto a provisión de servicios sociales y urbanos y con niveles bajos o muy bajos de marginalidad. Entre los municipios pequeños, rurales y más pobres sólo se seleccionaron a dos: a Tula en Tamaulipas y a Mezquital en Durango.



No obstante esto último, como puede comprobarse en los datos comparativos y en el

mapa los municipios seleccionados responden a una mezcla de las características predominantes en sus respectivas entidades y a una ubicación geográfica que recupera particularidades de distintas subregiones. Entre los miembros de este grupo destacan la presencia de las tres ciudades capitales (Saltillo, Durango y Tampico), tres de los cuatro puntos fronterizos más importantes del noreste mexicano (Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros) y dos que conforman una conurbación interestatal (Torreón-Gómez Palacio). Desde el punto de vista de su perfil productivo y tamaño poblacional encontramos que en Coahuila el estudio se concentró en los centros industriales y de servicios de mayores dimensiones y cuya población en conjunto representa al 63% del total en la entidad; en Tamaulipas, con la excepción de Tula, las selecciones también coinciden con las características anteriores y en total agrupan al 46% de sus habitantes; y por último, en Durango se tomaron además de la capital y del segundo centro urbano en importancia (Gómez Palacio), a un municipio representativo de la pobreza más aguda en la entidad (Mezquital), y en los cuales residen cerca del 50% de los duranguenses.

Con los resultados de las encuestas aplicadas a este universo social sería deseable realizar un ejercicio comparativo de evaluación a nivel municipal, como lo sugiere la metodología estadística utilizada en el proyecto de investigación COLEF-PRONASOL y como fue después consignado en algunos análisis de los reportes técnicos elaborados para cada estado. Sobre todo por razones de tiempo, aquí hemos decidido realizar los análisis comparativos sólo a nivel interestatal, con lo cual estamos obviando las diferencias intra-estatales y las que existen entre municipios localizados en diferentes estados. Estamos conscientes que esta aproximación no tiene validez para explicar a todo el conjunto social en cada entidad. Como hemos visto el diseño de muestreo de las encuestas no ofrece representatividad a ese nivel. Sin embargo, tomando en cuenta la cobertura de la investigación y las características que predominan en los municipios de interés, es posible determinar la capacidad explicativa del ejercicio de evaluación que proponemos.

Si tomamos en cuenta sólo el volumen de población a encuestar obtendríamos en cada entidad un nivel de representatividad ubicado en un rango de entre el 46 y 63% de sus respectivos universos sociales; pero si acotamos los mismos subconjuntos en función de sus predominantes perfiles urbanos el rango alcanzaría valores de entre el 54 y 74% de los residentes en localidades mayores a 5 mil personas y superiores al 80% respecto de los habitantes de las ciudades más importantes de cada entidad. Atendiendo a este último

parámetro podemos establecer que la validez de las comparaciones interestatales está circunscrita a las particularidades de la intervención del PRONASOL en centros urbanos más o menos desarrollados -con excepción de Tula y Mezquital, pero cuya aportación es marginal-, y en los cuales se invirtió entre un tercio y un poco más de la mitad del gasto Solidaridad ejercido en cada estado durante 1992. No obstante este sesgo urbano, con los resultados agregados de las encuestas es posible identificar, como veremos, variaciones importantes en el comportamiento de las variables que responden a las singularidades de cada estado.

Cuadro 4. Principales características de los municipios seleccionados en las entidades federativas en estudio, 1990.

INDICADORES BÁSICOS	COAHUILA	Monclova	Múzquiz	P. Negras	Saltillo	Torreón
Población total (1990)	1972340	178606	65863	98185	440920	464825
% de la población estatal	100.0	9.1	3.3	4.9	22.4	23.6
PEA primaria (%)	12.1	1.6	10.6	3.4	5.1	3.8
PEA secundaria (%)	37.7	47.7	44.9	44.7	41.1	31.7
PEA terciaria (%)	47.3	47.0	39.3	48.7	51.8	60.6
Ingresos menores a 1 s.m. (%)	21.9	15.7	19.8	17.7	16.2	19.5
Ingresos menores a 2 s.m. (%)	60.9	45.0	60.8	55.3	58.5	57.2
Sin drenaje conectado a la calle (%)	10.8	3.9	6.1	3.7	7.8	6.4
Sin agua entubada en las viviendas (%)	7.8	4.3	7.2	13.2	5.3	2.5
Índice de urbanización	82.9	99.5	86.2	97.9	95.5	94.5
Analfabetas (% , 15 años y más)	5.5	3.4	6.0	4.4	4.8	3.7
Primaria incompleta (% , 15 años y más)	28.2	19.6	34.9	24.8	22.8	21.7
Post-primaria (% , 15 años y más)	48.9	57.8	40.0	50.2	56.5	56.7
% de la inversión PRONASOL ejercida en 1992	100.0	5.1	5.7	3.7	14.6	14.6
Grado de marginación	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
	TAMAULIPAS	Matamoros	Nvo.Laredo	Tampico	Tula	Victoria
Población total (1990)	2249581	303293	219468	272690	28011	207923
% de la población estatal	100.0	13.5	9.8	12.1	1.2	9.2
PEA primaria (%)	16.3	7.3	2.1	2.9	52.6	5.6
PEA secundaria (%)	30.5	46.6	33.3	25.9	23.7	22.0
PEA terciaria (%)	50.0	43.2	60.3	67.2	21.2	69.4
Ingresos menores a 1 s.m. (%)	27.5	15.7	22.2	25.1	73.6	21.3
Ingresos menores a 2 s.m. (%)	61.1	51.1	58.6	56.4	78.5	61.9
Sin drenaje conectado a la calle (%)	6.5	3.3	2.7	2.5	19.1	5.2
Sin agua entubada en las viviendas (%)	18.7	19.5	5.4	7.3	47.8	13.6
Índice de urbanización	78.5	87.7	99.5	100.0	28.2	93.8
Analfabetas (% , 15 años y más)	6.86	5.62	4.83	4.15	16.93	4.7
Primaria incompleta (% , 15 años y más)	32.1	28.0	24.9	20.3	64.7	26.5
Post-primaria (% , 15 años y más)	47.0	48.9	51.7	59.7	17.7	59.0
% de la inversión PRONASOL ejercida en 1992	100.0	4.4	24.1	8.2	9.9	7.1
Grado de marginación	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Medio	Muy bajo
	DURANGO	Durango	G. Palacio	Mezquital		
Población total (1990)	1349378	413835	232742	23763		
% de la población estatal	100.0	30.7	17.2	1.8		
PEA primaria (%)	28.6	8.3	17.0	48.3		
PEA secundaria (%)	26.6	28.8	38.0	17.4		
PEA terciaria (%)	42.1	60.3	43.1	24.6		
Ingresos menores a 1 s.m. (%)	33.2	21.5	22.8	59.1		
Ingresos menores a 2 s.m. (%)	67.6	60.9	66.0	67.6		
Sin drenaje conectado a la calle (%)	32.4	13.9	15.3	75.5		
Sin agua entubada en las viviendas (%)	14.9	5.0	4.3	70.8		
Índice de urbanización	50.7	84.1	70.5	0.0		
Analfabetas (% , 15 años y más)	6.9	4.1	4.6	46.7		
Primaria incompleta (% , 15 años y más)	39.5	27.8	30.0	80.1		
Post-primaria (% , 15 años y más)	37.0	50.3	46.8	8.3		
% de la inversión PRONASOL ejercida en 1992	100.0	26.8	3.4	1.4		
Grado de marginación	Alto	Muy bajo	Bajo	Muy alto		

Fuentes: CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, CONAPO-CONAGUA, México, 1993; INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990; Gobiernos de Coahuila, Durango y Tamaulipas, *Memoria anual de Solidaridad*, 1992.

En lo que corresponde a los subprogramas específicos a ser evaluados (cuadro 5) es importante mencionar que su selección obedeció a los problemas prácticos que representaba identificar a todas las poblaciones beneficiarias del PRONASOL. Con excepción de dos subprogramas (Solidaridad para la Producción y Escuela Digna), en ningún otro caso fue posible acceder a listas confiables de beneficiarios (individuos, colonias, comunidades, etc.). Con la información disponible se optó por dos estrategias de muestreo distintas: para el caso de los subprogramas que no contaban con un marco muestral específico se decidió recurrir a una muestra representativa de cada conjunto municipal aplicando un método de muestreo aleatorio polietápico al marco de viviendas construido por el INEGI a ese nivel, con el fin de determinar la proporción de “beneficiarios generales” del programa y, de manera particular, de identificar a los beneficiarios de tres subprogramas: electrificación, agua potable y drenaje e infraestructura urbana; en los dos casos que sí contaban con sus propios listados de beneficiarios (productores agrícolas y escuelas) se acudió a un muestreo aleatorio simple.

Como se expone en los anexos metodológicos de los reportes de investigación generados por el proyecto COLEF-PRONASOL, el método aplicado en la selección de “beneficiarios generales”, y de ahí a la identificación de “beneficiarios específicos” de tres subprogramas, supone que la distribución de los beneficiarios es uniforme con respecto a las unidades de las etapas primarias del muestreo (municipio, AGEB y manzana). De otra forma no se cumpliría el grado de proporcionalidad deseado para las unidades de la población objetivo entre las viviendas visitadas, ya que este número dependería de la manzana, AGEB y municipio seleccionado. Como se afirma en esos documentos, “si bien es cierto el supuesto es teóricamente débil, en la medida en que los programas se diseñan para sectores específicos de la población y no para población general, el grado de avance de Solidaridad, la generalidad de los programas específicos a evaluar, su nivel de intervención en ‘población general’ y el trabajo de campo de la propia encuesta, confirman la validez del supuesto, al menos en términos operativos”.¹² En efecto, como se podrá comprobar los resultados de esta encuesta arrojaron datos significativos en las preguntas que tenían como fin cuantificar el grado de penetración del programa recurriendo a las percepciones de los individuos como destinatarios de beneficios o del conocimiento que pudieran tener a partir de una obra o acción realizada por

¹² COLEF, *Estado de Tamaulipas. Reporte final (anexos)*, 1994, s.p.

Solidaridad en su colonia.

Cuadro 5. Inversión de Solidaridad ejercida en 1992 según subprogramas (%)

Tipos de subprogramas	Nacional	Coahuila	Durango	Tamaulipas
Subtotal: Bienestar Social	50.5	58.6	49.4	75.7
Salud	2.9	1.2	1.2	3.7
Hospital digno	1.0	0.6	0.8	0.5
Infraestructura educativa	4.4	1.5	2.0	4.9
Escuela digna	3.1	2.1	4.4	3.0
Niños en solidaridad	4.8	4.9	6.9	0.7
Instalaciones deportivas	1.6	3.4	0.7	3.2
Solidaridad para servicio social	2.1	0.8	0.9	0.9
Abasto y comercialización	0.4	0.0	0.0	0.1
Solidaridad en colonias y comunidades	10.8	10.5	11.3	26.6
Agua potable y drenaje	13.9	3.1	8.0	11.8
Electrificación	4.6	8.1	4.5	8.9
Vivienda digna	1.1	4.6	0.0	4.4
Otros	0.0	17.7	8.8	6.9
Subtotal: Producción	10.2	10.3	35.5	9.3
Solidaridad para la Producción	5.7	3.4	26.9	4.3
Mujeres en solidaridad	0.6	0.6	0.5	0.6
Otros	3.9	6.3	8.1	4.4
Subtotal: Desarrollo Regional	34.8	31.1	15.1	15.0
Caminos rurales y carreteras	12.5	25.5	8.6	15.0
Fondos Municipales de Solidaridad	9.0	3.7	6.1	0.0
Programas de Desarrollo Regional	11.3	0.0	0.0	0.0
Comunidades indígenas	2.0	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	1.8	0.4	0.0
Otros	4.5	0.0	0.0	0.0
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0
Programas seleccionados	42.5	28.8	57.0	59.5

Nota: Los renglones sombreados aluden total o parcialmente a los subprogramas seleccionados.

Fuentes: Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994; Gobiernos de Coahuila, Durango y Tamaulipas, *Memoria anual de Solidaridad*, 1992.

En lo que se refiere a los subprogramas que fueron seleccionados para someterse a una evaluación más profunda cabe destacar que, además de contar con asignaciones significativas en el presupuesto (entre 29 y 60% según el caso), representan a la mayor parte de aquellos cuyos beneficios se distribuyen de manera directa entre unidades fácilmente distinguibles: hogares, escuelas y agricultores. Esto no quiere decir que los subprogramas restantes no tengan impactos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; el problema en estos casos es que su rango de cobertura está referido a unidades de mayor escala (colonias, parte de una ciudad, regiones, etc.) y, en algunos casos, a objetivos múltiples y generales (desarrollo regional, por ejemplo). Estos elementos imponen dificultades para determinar en la práctica los beneficios concretos que pudieran ofrecer las acciones públicas, incluso en la percepción de los individuos que conforman sus respectivas poblaciones objetivo. Esto último se puede ilustrar si partimos de la idea que para cualquier persona potencialmente beneficiaria sería muy difícil reconocerse como tal con, por ejemplo, la edificación o rehabilitación de un

hospital destinado a un sector de la ciudad o la construcción de una carretera, a menos que viva en las inmediaciones de las obras o se convierta en un usuario efectivo de ellas. Por el contrario, en los casos que fueron incluidos en el estudio las acciones públicas y sus beneficios tienen una relación estrecha y directa: introducción de electricidad, agua, drenaje e infraestructura en las viviendas, reparación de escuelas y otorgamiento de créditos agrícolas.

Otra ventaja de los subprogramas seleccionados estriba en las reglas de funcionamiento con las que fueron diseñados, sobre todo en lo que se refiere al requisito de contar con comités vecinales de Solidaridad para su operación. Como se recordará, uno de los principales objetivos del PRONASOL consistió en promover la participación y organización comunitaria como un medio para la superación de la pobreza. Este propósito, sin embargo, no se cumplía en todos los subprogramas, sobre todo en aquellos que actuaban a gran escala en términos sociales y territoriales (hospitales, carreteras, vialidades, grandes obras o acciones integrales de desarrollo urbano, comunitario y regional, entre otros). En estos casos las decisiones eran tomadas en las instancias de negociación municipales (Comités Municipales de Solidaridad), estatales (COPLADE's) o federales (Comisión Nacional y Consejo Consultivo del PRONASOL), es decir, fuera del alcance de los Comités de Solidaridad. Las encuestas aplicadas a los dirigentes de una muestra representativa de estos comités en cada municipio, escogidos mediante un muestreo aleatorio simple, confirmaron que la mayor parte de dichas organizaciones (95%) se crearon en función de los subprogramas seleccionados: Escuela digna 30.1%, agua y/o drenaje 20.5%, electrificación 8.1%, obras de infraestructura 28.8% y Solidaridad para la producción 8.2%.

2. Resultados de la evaluación

A. Superación de la pobreza por vías productivas

Como ya se ha mencionado, para Solidaridad la única ruta viable para abatir la pobreza tendría que culminar en lo que denominaba "el mejoramiento productivo de los niveles de vida", esto es, en la reducción del desempleo y el aumento de los ingresos familiares, pasando por un mayor acceso a los mínimos indispensables en servicios sociales e infraestructura urbana. En otras palabras, las acciones públicas orientadas a este fin debían transitar de una estrategia "de emergencia, que se concreta en la atención a grupos prioritarios que no pueden esperar los resultados del crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza", a otra "de

carácter estructural, cuyo objetivo es combatir permanentemente la pobreza, sin desatender los niveles de bienestar alcanzados por otros grupos sociales. Esta propuesta se concreta en el logro de un *piso social básico* que permita el desarrollo de *actividades productivas para los grupos pobres*".¹³ Desde un punto de vista operativo, avanzar en esta trayectoria implicaba no sólo contribuir a cubrir los rezagos sociales en todos los aspectos básicos del bienestar (salud, educación, alimentación y vivienda) y generar la infraestructura necesaria para potenciar la economía de las regiones más atrasadas del país; también requería de un conjunto de instrumentos tendentes a crear empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades.

De acuerdo con los documentos oficiales, la estructura programática del PRONASOL evolucionó siguiendo la trayectoria aguardada. Según su versión, los subprogramas específicos, organizados en tres vertientes: bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos, se fueron implementando a partir de una visión gradual ascendente, conceptualizada en tres etapas: arranque, se orienta hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social y, en alguna medida, hacia opciones productivas. Durante el primer año inician trabajos las actividades relacionadas con la introducción de agua, drenaje y electricidad, construcción de caminos rurales, carreteras, instalaciones deportivas e infraestructura urbana (pavimentación, alumbrado, guarniciones, banquetas, entre otros) y se recuperan los programas de atención a las comunidades indígenas del INI, de abasto de la CONASUPO, de apoyo alimentario del DIF, de salud rural a población abierta del IMSS (de ahora en adelante, IMSS-Solidaridad), de asistencia social urbana de la Secretaría de Salud (SS) y de vivienda popular del FONHAPO. Al año siguiente de su creación se percibe la necesidad de incorporar más plenamente a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del programa y otorgar financiamientos para la reactivación de actividades productivas en el campo. En esta segunda etapa (1990-1991) se crean los Fondos Municipales de Solidaridad, los Fondos de Solidaridad para la Producción y se ponen en marcha nuevos programas de desarrollo regional, de rehabilitación de escuelas y hospitales y de becas para niños. Finalmente, a partir de 1992, las acciones se encaminan hacia una estrategia de consolidación productiva con el establecimiento de un nuevo subprograma: el Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad.

A simple vista, con esta cronología de la actuación de Solidaridad, se podría concluir que este programa efectivamente cumplió con sus principales cometidos al promover mejoras

¹³ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1991, pp. 116-117. Las cursivas son del autor.

graduales en las condiciones de pobreza, de tal forma que los individuos, familias y comunidades beneficiadas pudieran integrarse plenamente a todos los beneficios del desarrollo: servicios sociales, infraestructura urbana, empleos productivos e ingresos fijos y suficientes. Sin embargo, si revisamos con mayor rigor el contenido de cada uno de los subprogramas (anexo 1) y la evolución en la estructura del gasto podremos percatarnos que, en la práctica, la intervención del PRONASOL difícilmente pudo haber logrado cambios sustanciales y duraderos en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios, de tal forma que pudieran salir permanentemente de la pobreza. Con relación al diseño de los subprogramas habría que destacar dos cosas: amplia diversificación de objetivos y escasa o nula conexión entre ellos. Por sí misma la diversificación de objetivos no debería ser una causa de problemas en el funcionamiento de un programa de esta naturaleza, sobre todo si reconocemos que las manifestaciones de la pobreza son heterogéneas (campo/ciudad, indígena/rural, niños/adultos, hombres/mujeres, jornaleros/agricultores/pescadores/desempleados, etc.) y, en esa medida, pudieran requerir de acciones de ayuda diferenciadas. El problema fue que llegó a tal grado la diversificación (cuadro 6) que pudo haberse traducido, considerando la magnitud de la problemática social, en una fuente de dispersión de recursos, pulverización de los beneficios, duplicación de los esfuerzos y la instrumentación de medidas ineficaces o no prioritarias.

Cuadro 6. Subprogramas del PRONASOL clasificados por vertientes de acción, 1989-1993.

BIENESTAR SOCIAL	APOYO PRODUCTIVO	DESARROLLO REGIONAL	
1. Abasto de alimentos 2. Cocinas populares 3. Agua potable 4. Drenaje 5. Electrificación 6. Calles 7. Espacios deportivos 8. Espacios cívicos 9. Proyectos ecológicos 10. Seguridad pública	22. Solidaridad para la Producción 23. Solidaridad con los pueblos indígenas 24. Jornaleros agrícolas 25. Mujeres en Solidaridad 26. Empresas en Solidaridad	32. Programa Nueva Laguna 33. Istmo de Tehuantepec 34. Costa de Oaxaca 35. Oriente de Michoacán 36. Tierra Caliente de Guerrero 37. Sur del Estado de México 38. Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila 39. Costa de Michoacán 40. Meseta Purépecha	41. Sierra Norte de Puebla 42. Costa de Chiapas 43. Huasteca Potosina 44. Zona Henequenera de Yucatán 45. Tierra Caliente de Michoacán 46. Los Ríos 47. La Chontalpa 48. Mixteca y Sierra Negra de Puebla
Subprogramas especiales	Subprogramas especiales	Subprogramas especiales	Subprogramas sin clasificación
11. Escuela digna 12. Infraestructura educativa 13. Niños en Solidaridad (becas) 14. IMSS-Solidaridad 15. Hospital digno 16. Regularización de terrenos 17. Solidaridad obrera 18. Servicio social 19. Jornaleros agrícolas 20. Crédito a la palabra (vivienda) 21. Vivienda digna	27. Caficultores 28. Explotación forestal 29. Pescadores ribereños 30. Mineros en pequeño 31. Piscicultores	49. Solidaridad para la promoción cultural de las comunidades indígenas 50. Fondos Municipales de Solidaridad 51. Carreteras y caminos rurales	52. Solidaridad Penitenciaria 53. Paisano 54. Teléfonos, correos y telégrafos 55. Sepultura digna

A estos potenciales efectos negativos sobre el desempeño del programa debemos añadir las dificultades que previsiblemente pudieron encontrar los distintos subprogramas para articularse y producir cambios graduales en el mejoramiento del bienestar social y económico de sus beneficiarios. Sólo en términos del diseño, más allá del discurso en torno a la perspectiva integral de la intervención pública, no encontramos ningún pronunciamiento explícito que por lo menos esboce los mecanismos de articulación para transitar de una estrategia de emergencia a otra de tipo estructural. En la práctica, como lo demuestran las encuestas aplicadas a los dirigentes de los Comités de Solidaridad en los tres estados del norte del país en 1993 -es decir, un año antes que concluyera el PRONASOL-, pocos beneficiarios pudieron tener acceso a más de un subprograma en sus comunidades. Dichas encuestas revelan que sólo un 29% de los comités pudieron obtener recursos o gestionar obras en más de dos ocasiones y un 14% en tres.

Todo lo anterior sugiere que sería muy poco probable que un individuo o una familia pudieran ascender a una mejor posición social aprovechando las oportunidades abiertas por Solidaridad. En general, los beneficios tendieron a diluirse en el mar de potenciales beneficiarios. La escasa coordinación entre programas también pudo haber provocado el incremento de los costos y la reducción de la rentabilidad social de algunos subprogramas, sobre todo de aquellos basados en transferencias directas al ingreso o al consumo de las familias pobres: becas para niños en los primeros tres años de primaria y alimentos subsidiados. En estos casos es difícil saber en qué medida lograron articularse, pero lo que parece obvio es que en forma aislada ninguna de estas alternativas constituye una solución a la falta de ingresos en los hogares en pobreza, principalmente en sus manifestaciones extremas. En lo que respecta al supuesto tránsito hacia la creación de mayores oportunidades de acceso a trabajos productivos y bien remunerados, todo indica que el mayor peso de este propósito se depositó en las vagas expectativas que predecían crecimiento económico y no tanto en las posibilidades del programa para generar empleos. Como puede comprobarse en el siguiente cuadro los subprogramas dedicados a incentivar la producción y productividad en el campo (Solidaridad para la Producción) y los destinados a crear fuentes de trabajo (Empresas y Mujeres en Solidaridad), aunque crecieron en importancia a través de los años, siempre ocuparon una posición secundaria en la estructura de la inversión, con lo cual apenas lograron beneficiar a un poco más de un millón de agricultores, crear 42 mil empleos y apoyar a cerca

de 132 mil mujeres, respectivamente.

Cuadro 7. Estructura de la inversión de Solidaridad y beneficiarios según subprogramas (%)

Tipos de subprogramas	1989	1990	1991	1992	1993a	1994*	Totales	Beneficiarios
Salud	6.05	5.16	4.26	2.90	2.72	1.76	3.30	8 500 000
Hospital digno			0.34	0.97	0.94	0.85	0.66	
Infraestructura educativa	9.20	6.38	5.02	4.37	3.68	3.97	4.77	2 943 348
Escuela digna		3.79	4.18	3.06	2.83	2.95	3.11	14 933 386
Niños en solidaridad			2.57	4.81	6.74	8.75	4.78	742 649
Instalaciones deportivas	0.31	1.51	1.55	1.57	2.14	1.14	1.51	
Solidaridad para el servicio social	2.59	2.12	2.16	2.07	2.33	2.04	2.16	627 353
Abasto y comercialización	2.64	1.04	0.55	0.36	0.13		0.48	
Solidaridad en colonias y comunidades	6.64	7.13	8.06	10.82	10.40	5.57	8.49	
Agua potable y drenaje	11.52	12.30	12.82	13.87	12.97	7.66	11.90	13 500 386
Electrificación	5.93	6.99	5.25	4.61	3.74	3.58	4.69	11 500 000
Vivienda digna	1.38	1.53	1.79	1.09	3.03	2.84	2.02	11 515 847
Subtotal: Bienestar social	46.27	47.94	48.54	50.52	51.67	41.12	47.88	
Empresas en Solidaridad				3.87	5.03	4.54	2.88	42 143 ¹
Solidaridad para la Producción		10.40	6.37	5.71	7.77	12.49	7.87	1 001 243
Mujeres en Solidaridad	0.64	0.64	0.63	0.59	0.43	0.57	0.57	131 809
Subtotal: Producción	0.64	11.04	7.00	10.17	13.23	17.60	11.32	
Caminos rurales y carreteras	19.37	11.51	14.68	12.52	9.88	7.38	11.59	
Fondos Municipales de Solidaridad		7.79	7.03	9.04	7.69	8.51	7.67	2 333 ²
Desarrollo Regional	24.07	13.08	13.82	11.28	12.39	21.14	14.93	9 802 364
Comunidades indígenas	1.55	2.78	2.93	2.00	3.02	4.26	2.90	722 494
Subtotal: Desarrollo regional	44.99	35.16	38.46	34.83	32.99	41.29	37.09	
Otros	8.10	5.85	5.99	4.48	2.11		3.72	
Totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

Notas: De 1989 a 1992 las cifras corresponden a la suma del gasto federal y estatal, a partir de 1993 sólo consideran a la inversión federal. a. cierre estimado, * inversión programada. Los datos de beneficiarios contemplan a la población beneficiada entre 1989 y 1993. /1. empleos generados, /2. municipios apoyados. Fuentes: Anexo 3 de este capítulo y Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, cuadros A8, A9 y A10.

Con estos últimos resultados queda claro que en su vertiente productiva el PRONASOL intervino sólo de manera marginal en los mercados laborales y, dadas las características de operación de los subprogramas, es muy probable que los pocos empleos generados o las ayudas otorgadas no hayan logrado producir trabajos estables y bien remunerados. El estancamiento en la creación de empleos formales registrado a partir de 1991 (según datos de asegurados al IMSS, en alrededor de 11.3 millones de trabajadores)¹⁴ confirma que Solidaridad no fue capaz de establecer conexiones con las actividades productivas que marcan el progreso económico del país. En el mejor de los escenarios, los beneficiarios de estas acciones tuvieron que conformarse con algún tipo de empleo precario o con mínimos y esporádicos financiamientos. En el caso de Solidaridad para la Producción, como veremos, hay evidencias que una parte importante de los créditos agrícolas que otorgó fueron destinados al consumo de las familias, con lo cual se desvirtuó parcialmente su propósito original de contribuir a incentivar las labores

¹⁴ Salinas de Gortari, *Anexo del sexto informe de gobierno*, 1994, p. 423.

en el campo.

Con los datos del presupuesto y número de beneficiarios podemos deducir que el PRONASOL se orientó en mayor medida a la introducción de servicios urbanos (agua, drenaje y electricidad), a la edificación o rehabilitación de escuelas y unidades médicas, a la construcción de infraestructura carretera y a la instrumentación de programas mixtos o multi-sectoriales (bienestar y producción) para la atención de regiones rurales con altos índices de pobreza. No obstante su importancia, el hecho que se hayan asignado la mayor parte de los recursos a la realización de estas acciones así como la baja incidencia en la promoción de actividades productivas, confirman que Solidaridad encontró serias limitaciones para avanzar hacia la estrategia de cambios estructurales, concentrando sus esfuerzos más significativos en los subprogramas tendentes a cubrir los rezagos en infraestructura social, urbana y carretera.

B. Equidad, acierto, beneficios e impactos sociales

Con lo expuesto hasta este momento hemos buscado precisar las divergencias entre la estrategia de cambio social propuesta en el diseño con la evolución que tuvo el PRONASOL en la práctica, así como sus potenciales efectos negativos en el cumplimiento del objetivo central de erradicar la pobreza de manera permanente. A continuación intentaremos puntualizar en qué medidas este programa logró concretar sus propósitos centrales en tres sentidos: distribuir equitativamente los recursos en el territorio acudiendo a criterios de pobreza, seleccionar a su población objetivo y mejorar las condiciones de subsistencia de quienes benefició. La estrategia de análisis que proponemos, organizada en este orden de exposición, busca evaluar el desempeño del programa en tres momentos del proceso de implementación. En el primero de ellos estaríamos hablando de las decisiones que se toman a nivel nacional para definir techos presupuestales y asignar recursos en el territorio; en el segundo nos referimos a las decisiones operativas que se toman en cada lugar para incorporar a beneficiarios potenciales; y en el último a los beneficios otorgados e impactos sociales producidos una vez que la intervención pública ha concluido.

i) Equidad en la distribución territorial de la inversión

Para analizar el problema de la equidad es necesario disponer antes de las medidas que

permitirán determinar el grado de desigualdad en el que se incurrió al asignar recursos en el territorio. Es obvio que tales criterios de equidad necesariamente tendrían que aludir a parámetros de pobreza conmensurables también territorialmente. Una vez establecida la norma y realizados los cálculos entonces será posible valorar si la repartición de la inversión fue justa o injusta de acuerdo con la distribución teórica que se deriva de la aplicación de dicha norma.¹⁵ Las cuantificaciones de la pobreza en México conocidas a la fecha, incluidas las que realizó el propio PRONASOL, además de proponer normas y metodologías muy diversas, contienen grandes dificultades para replicar las mediciones en unidades sub-nacionales o regionales debido a las características de la información requerida o a problemas en la representatividad estadística de las fuentes disponibles. En estos niveles las contadas estadísticas publicadas se basan en la construcción de índices de marginación, lo cual impide conocer los volúmenes de pobreza y la distribución territorial que adoptan.¹⁶ Por estas razones hemos optado por elaborar cálculos propios a partir de los datos censales de ingresos en el hogar según número de miembros y utilizando los valores actualizados a la fecha del levantamiento del censo de 1990 de la Canasta Normativa Alimentaria propuesta por Santiago Levy,¹⁷ los cuales ubican a una familia de 5 miembros con percepciones inferiores a 2.04 salarios mínimos en pobreza moderada y, de acuerdo al criterio que utilizamos, a una familia con las mismas características pero con la mitad de esos ingresos en pobreza extrema.

Reconocemos que este acercamiento empírico al estudio de la pobreza conlleva limitaciones de orden conceptual y práctico. Desde el punto de vista de la conceptualización es obvio que no hay una discusión seria sobre las necesidades básicas a ser cubiertas y, en consecuencia, del ingreso mínimo requerido para no ser considerado como un individuo o una familia pobre; desde la óptica de lo práctico, debe puntualizarse que la fuente de información utilizada (el Censo de 1990) no es la mejor referencia para medir ingresos, pero es la única que garantiza cobertura nacional y representatividad a nivel local. No obstante estas deficiencias, los resultados obtenidos resultan consistentes con la distribución teórica que se deriva de los

¹⁵ Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, COLMEX, México, 1984, p. 11.

¹⁶ Ver: CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, CONAPO-CONAGUA, México, 1993

¹⁷ Los datos fueron actualizados por: Torre, Rodolfo de la, "Indicadores de desarrollo regional con información limitada", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, FCE-ITAM, México, 1997, p. 275.

índices de marginalidad y las características asociadas a una mayor incidencia de pobreza en un territorio determinado, como serían la cantidad de población rural y su grado de dispersión. De esta manera, como puede comprobarse en el cuadro siguiente, los estados con alta y muy alta marginación, con grandes proporciones de población campesina y con una amplia dispersión territorial alcanzan niveles de pobreza superiores a la media nacional (con excepción de Nayarit, Querétaro y Quintana Roo). Por el contrario, aquellos con menor marginación y más urbanizados adquieren valores inferiores a esa media (salvo en el caso de Durango).

Cuadro 8. Población y pobreza en México, 1990.

Entidades Federativas /2	Volúmenes de población/1			% en la entidad		% en el país		
	Total	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Población Total
Aguascalientes (m)	690813	136000	311253	19.69	45.06	0.60	0.78	0.87
Baja California (mb)	1599837	192888	379615	12.06	23.73	0.85	0.95	2.01
Baja California Sur (mb)	308460	44859	105580	14.54	34.23	0.20	0.26	0.39
Campeche (a)	520738	167826	290284	32.23	55.74	0.74	0.73	0.65
Coahuila (mb)	1942733	371099	840326	19.10	43.25	1.63	2.11	2.44
Colima (m)	410333	62962	138090	15.34	33.65	0.28	0.35	0.52
Chiapas (ma)	3152680	1742350	2318285	55.27	73.53	7.66	5.81	3.96
Chihuahua (mb)	2381831	490883	888586	20.61	37.31	2.16	2.23	2.99
Durango (m)	1315563	466268	763828	35.44	58.06	2.05	1.91	1.65
Guanajuato (a)	3863875	1201443	2021154	31.09	52.31	5.28	5.07	4.86
Guerrero (ma)	2551081	1182508	1638413	46.35	64.22	5.20	4.11	3.21
Hidalgo (ma)	1850383	719018	1179047	38.86	63.72	3.16	2.96	2.33
Jalisco (m)	5180212	1097483	2113379	21.19	40.80	4.82	5.30	6.51
México (m)	9635450	2016593	4486671	20.93	46.56	8.87	11.25	12.11
Michoacán (a)	3441528	1176720	1847699	34.19	53.69	5.17	4.63	4.33
Morelos (m)	1174958	257791	518740	21.94	44.15	1.13	1.30	1.48
Nayarit (a)	801557	198707	347940	24.79	43.41	0.87	0.87	1.01
Nuevo León (mb)	3049053	448850	1083230	14.72	35.53	1.97	2.72	3.83
Oaxaca (ma)	2971165	1636169	2160729	55.07	72.72	7.19	5.42	3.74
Puebla (ma)	4056105	1609360	2562947	39.68	63.19	7.07	6.42	5.10
Querétaro (ma)	1026411	273016	507948	26.60	49.49	1.20	1.27	1.29
Quintana Roo (a)	474438	112980	187374	23.81	39.49	0.50	0.47	0.60
San Luis Potosí (a)	1967416	756794	1206796	38.47	61.34	3.33	3.03	2.47
Sinaloa (m)	2151991	409458	810316	19.03	37.65	1.80	2.03	2.71
Sonora (mb)	1784131	279251	638754	15.65	35.80	1.23	1.60	2.24
Tabasco (ma)	1473772	556187	879694	37.74	59.69	2.45	2.21	1.85
Tamaulipas (mb)	2207376	521589	983137	23.63	44.54	2.29	2.46	2.78
Tlaxcala (a)	731712	240445	450906	32.86	61.62	1.06	1.13	0.92
Veracruz (a)	6134650	2171504	3677776	35.40	59.95	9.55	9.22	7.71
Yucatán (a)	1342520	442767	782646	32.98	58.30	1.95	1.96	1.69
Zacatecas (a)	1259336	586354	850384	46.56	67.53	2.58	2.13	1.58
DF (mb)	8083787	1177211	2922336	14.56	36.15	5.18	7.33	10.16
TOTALES	79535895	22747331	39893864	28.60	50.16	100.00	100.00	100.00
Edos. con (a) y (ma)	38934930	15240416	23673851			64.95	57.43	47.30
Edos. con (m),(mb) y (b)	40600965	7506916	16220013			35.05	42.57	52.70

Nota: /1. Como puede comprobarse los volúmenes de la población nacional y por estados no coincide con las cantidades en los totales censales debido a que no fueron consideradas aquellas personas que no viven en hogares: reclusorios, hospitales, asilos, orfanatos, etc. /2. Las letras entre paréntesis se refieren al grado de marginación medido por CONAPO: (ma) muy alta; (a) alta; (m) media; (mb) media baja; (b) baja. Fuente: elaboración propia con datos de: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990.

Ahora bien, para el ejercicio de evaluación que propusimos en este apartado, estos datos sólo pueden ofrecer una aproximación sesgada al problema de la equidad en la distribución

territorial de los recursos del PRONASOL a lo largo de su existencia, considerando que con lo único que se cuenta son con los valores de pobreza referidos a un sólo año (1990) y, por lo tanto, desconocemos su comportamiento durante el periodo en cuestión. Recurriendo a los cálculos de la CEPAL sobre la evolución de la pobreza extrema entre 1989 y 1992 podemos determinar los tipos de error en los que se puede caer al intentar medir desigualdad a través del tiempo con esta restricción. Dada la caída que registra ese organismo en el número de pobres extremos en esos años (-8.7%) y sus efectos diferenciados en los ámbitos rural (4.7%) y urbano (-26%)¹⁸ podemos establecer que, al mantener constante los valores de pobreza, estaríamos incurriendo en errores de sobre-estimación en entidades con un perfil urbano acentuado y de subestimación en entidades mayormente rurales. Con estos márgenes de error es probable que nuestras medidas de desigualdad contengan algún grado de distorsión en favor de las entidades mejor situadas socialmente; sin embargo, con las tendencias observadas se refuerza la idea que una distribución justa de la inversión pública debería propender a acrecentarse en los lugares donde la pobreza continuó en aumento, es decir, en los estados rurales, marginados y dispersos, y a disminuir donde tendió a ceder. Como veremos en seguida, aun eliminando los errores de sobre-estimación, el análisis sugiere la existencia de grandes y sistemáticas desigualdades en el reparto de la inversión.

Como puede apreciarse en los dos cuadros siguientes, las entidades que resultaron persistentemente perjudicadas en la distribución de los recursos, utilizando como norma de asignación equitativa su contribución relativa a la pobreza extrema nacional, en su mayoría están ubicadas en los estratos de marginación que denotan las peores condiciones de subsistencia en el contexto nacional. De los estados con mejores niveles de desarrollo sólo dos resultaron con desventajas significativas a lo largo del periodo (Jalisco y el estado de México). Analizando las diferencias relativas ($I_i - P_i$) entre la inversión ejercida en cada entidad (I_i) y la aportación de cada una de ellas al total de pobres extremos en el país (P_i), encontramos que los 10 estados perdedores más pobres (entre los que sobresalen Veracruz, Puebla, Guanajuato, Chiapas, San Luis Potosí, Oaxaca y Guerrero), que concentran al 53.5% de la pobreza nacional, al final recibieron en conjunto casi un 18% menos de lo que les hubiera correspondido con la norma de equidad, lo cual representa un poco más del 74% de las

¹⁸ CEPAL-INEGI, *op. cit.*.

pérdidas totales registradas en la distribución de la inversión federal y cerca del 83% si agregamos los gastos asumidos a nivel estatal. En contraste, entre las 20 entidades ganadoras la mayor parte de los recursos sobre-asignados (aproximadamente el 72%) fue a parar en aquellas con grados de marginación similares o inferiores a la media nacional y en las cuales habitan menos del 22% de los pobres extremos en el país. Lo anterior quiere decir, de acuerdo con la razón de ventaja (I_i/P_i), que las entidades perdedoras obtuvieron, en promedio, alrededor del 70% de lo que les debió corresponder, pero entre ellas hubo algunas de las más pobres (Veracruz, Puebla, Guanajuato y San Luis Potosí) que resultaron castigadas en proporciones superiores al 40%. Por el lado de las ganadoras destacan 9 entidades (sólo 3 de ellas con marginación alta y muy alta) que fueron favorecidas con inversiones por más de dos y hasta casi cinco veces a lo que tenían derecho en función de su contribución a la pobreza nacional.

Con estos resultados podemos afirmar que en el reparto del gasto los tomadores de decisiones en el nivel federal no recurrieron a reglas de distribución justas en función de las condiciones sociales prevalecientes en cada región. En general, los estados más afectados fueron aquellos donde reside el mayor número de pobres y los grados de marginalidad son agudos; en contraparte, la mayoría de entidades con situaciones menos apremiantes, por lo menos en términos de la magnitud de la problemática social, pudieron disponer de una mayor capacidad de inversión por cada individuo potencialmente beneficiario. Dadas las desproporciones propiciadas con la distribución de los recursos federales, las aportaciones efectuadas por los gobiernos de los estados (que rondaron a un tercio de la inversión total) pudieron hacer poco para corregir las brechas de desigualdad. Al contrario, como era de esperarse y como veremos adelante con más detalle, las mayoría de entidades económicamente más fuertes (9 de 15) pudieron comprometer financiamientos adicionales superiores al promedio aportado por el conjunto; en cambio, por el lado de las más débiles sólo 6 de 17 lograron adicionar recursos por encima de la media nacional. Considerando la amplitud de las desigualdades observadas podemos concluir, como un primer acercamiento al desempeño del PRONASOL, que la intervención gubernamental en la lucha contra la pobreza tendió a reproducir los patrones tradicionales de desigualdad en la asignación territorial de los

Cuadro 9. Diferencias relativas entre la distribución de la inversión federal y total (federal + estatal) ejercida por Solidaridad y la que presenta la pobreza extrema según entidades federativas.

Entidades Federativas	1989		1990		1991		1992		1993		Totales	
	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total
Entidades con alta y muy alta marginalidad												
Veracruz	-4.89	-4.98	-6.88	-6.12	-6.30	-5.62	-5.96	-5.72	-5.33	-5.08	-5.91	-5.52
Puebla	-4.55	-4.5	-4.22	-3.74	-4.45	-3.87	-4.14	-3.60	-4.83	-4.16	-4.44	-3.92
Guanajuato	-3.87	-3.53	-2.88	-2.61	-3.01	-2.67	-2.78	-2.47	-2.51	-1.78	-2.90	-2.39
Chiapas	-1.82	-1.74	-0.45	-1.10	-0.50	-0.89	-1.34	-1.55	-1.81	-2.06	-1.18	-1.49
San Luis Potosí	-1.78	-1.75	-1.59	-1.17	-1.24	-1.48	-1.47	-1.56	-0.79	-1.25	-1.30	-1.42
Oaxaca	-1.02	-1.74	0.29	-0.45	-0.67	-1.41	-0.80	-1.79	-1.15	-1.34	-0.7	-1.37
Guerrero	-1.31	-1.71	-1.52	-1.86	-0.54	-0.72	-0.18	-1	0.56	-0.24	-0.42	-0.96
Tabasco	-1.53	-1.34	-1.7	-1.47	-1.39	-1.00	-1.16	-0.78	0.71	1.61	-0.87	-0.38
Zacatecas	0.26	0.47	0.44	0.60	0.50	0.38	-0.47	-0.71	-0.43	-0.76	-0.02	-0.15
Hidalgo	-0.91	-0.68	-0.28	-0.40	-0.33	-0.42	-0.08	-0.15	0.68	0.55	-0.06	-0.12
Michoacán	-0.82	-0.99	-1.14	-1.26	-0.71	0.14	0.75	1.56	0.52	-0.16	-0.11	0.08
Querétaro	0.31	0.32	0.22	0.26	-0.02	0.1	-0.15	0.00	0.4	0.59	0.13	0.25
Nayarit	1.50	1.45	0.54	0.61	0.38	0.37	0.64	0.45	0.25	0.21	0.56	0.50
Tlaxcala	1.05	1.32	0.93	0.77	0.47	0.56	0.46	0.42	0.42	0.27	0.59	0.56
Quintana Roo	1.15	0.87	0.97	0.96	1.01	0.88	1.11	0.82	1.09	1.01	1.07	0.91
Campeche	1.47	1.31	1.30	1.04	1.24	0.92	1.42	1.46	1.36	1.39	1.35	1.24
Yucatán	4.59	3.16	3.48	2.44	3.40	2.75	3.44	2.44	2.39	1.79	3.30	2.41
Entidades con media, media baja y baja marginalidad												
Jalisco	-1.29	-1.19	-1.78	-0.16	-1.82	-0.70	-1.98	-0.86	-1.81	-1.05	-1.79	-0.79
México	-4.85	-4.16	-2.55	-1.79	-3.64	-2.21	-4.22	-2.71	-5.03	-4.22	-4.09	-2.99
Tamaulipas	-0.45	-0.15	-0.59	-0.29	0.03	0.77	-0.49	-0.16	-0.35	0.15	-0.35	0.10
Durango	-0.11	-0.19	1.51	0.94	0.75	0.40	0.30	-0.1	-0.19	-0.23	0.43	0.13
Morelos	0.35	0.67	0.86	1.03	0.68	0.70	0.72	0.54	0.34	0.27	0.60	0.60
Baja California Sur	0.95	0.85	0.82	0.74	0.84	0.75	0.77	0.62	0.79	0.64	0.82	0.70
Sinaloa	0.64	1.03	0.34	0.47	0.76	0.98	0.41	0.41	0.55	0.83	0.54	0.71
Colima	1.56	1.72	1.06	0.97	0.74	0.80	0.82	0.75	0.84	0.80	0.93	0.91
Aguascalientes	0.77	1.42	0.86	1.63	0.66	1.34	0.48	0.94	0.94	1.43	0.73	1.32
Chihuahua	1.67	1.50	1.09	1.09	1.17	1.25	1.11	1.46	0.81	1.38	1.10	1.34
Coahuila	1.15	1.41	1.23	1.21	2.24	1.82	2.30	1.63	1.82	1.42	1.86	1.52
Baja California	2.59	2.61	2.30	2.14	0.82	1.35	0.61	1.03	1.35	1.97	1.34	1.69
Nuevo León	5.01	5.77	2.00	2.36	0.62	0.53	1.08	1.19	0.62	1.12	1.44	1.70
DF	1.35	-0.56	3.55	1.04	6.88	3.21	6.28	2.64	5.09	1.59	5.12	1.90
Sonora	2.84	3.33	1.78	2.13	1.45	0.98	2.50	4.50	2.68	3.34	2.24	2.94
Desigualdades acumuladas												
Perdedoras	-29.20	-29.20	-25.57	-22.42	-24.63	-20.98	-25.22	-22.87	-24.22	-22.36	-24.14	-21.50
Con (a) y (ma)	-22.51	-22.95	-20.65	-20.19	-19.16	-18.07	-18.53	-19.03	-16.84	-16.85	-17.90	-17.72
Con (m), (mb) y (b)	-6.70	-6.25	-4.92	-2.23	-5.46	-2.91	-6.69	-3.83	-7.38	-5.51	-6.24	-3.79
Ganadoras	29.20	29.20	25.57	22.42	24.63	20.98	25.22	22.87	24.22	22.36	24.14	21.50
Con (a) y (ma)	10.32	8.89	8.16	6.68	7.00	6.09	7.83	7.16	8.38	7.41	7.00	5.96
Con (m), (mb) y (b)	18.88	20.31	17.41	15.74	17.63	14.88	17.39	15.71	15.84	14.94	17.15	15.55

Fuentes: cuadro anterior y Anexo 2 de este capítulo.

¹⁹ Michelle Dion, en su estudio econométrico sobre la relación que guarda la distribución territorial del gasto público con el grado de marginación y variables de orden electoral, igualmente concluye que el PRONASOL no estuvo dirigido a los estados o regiones más necesitados del país, y agrega que la asignación de sus recursos se hizo con base en criterios políticos. Dion, M., "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", en: Estudios Sociológicos, Vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto, 2000, p. 360.

Cuadro 10. Razón de ventaja entre la distribución de la inversión federal y total (federal + estatal) ejercida por Solidaridad y la que presenta la pobreza extrema según entidades federativas.

Entidades Federativas/1	1989		1990		1991		1992		1993		Totales	
	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total
Entidades con alta y muy alta marginalidad												
Veracruz	0.49	0.48	0.28	0.36	0.34	0.41	0.38	0.40	0.44	0.47	0.38	0.42
Puebla	0.36	0.36	0.40	0.47	0.37	0.45	0.41	0.49	0.32	0.41	0.37	0.45
Guanajuato	0.27	0.33	0.46	0.51	0.43	0.50	0.47	0.59	0.53	0.66	0.45	0.55
San Luis Potosí	0.47	0.48	0.52	0.65	0.63	0.56	0.56	0.53	0.76	0.62	0.61	0.57
Chiapas	0.76	0.77	0.94	0.86	0.93	0.88	0.82	0.80	0.76	0.73	0.85	0.81
Oaxaca	0.86	0.76	1.04	0.94	0.91	0.80	0.89	0.75	0.84	0.81	0.90	0.81
Guerrero	0.75	0.67	0.71	0.64	0.90	0.86	0.96	0.81	1.11	0.95	0.92	0.82
Tabasco	0.38	0.45	0.30	0.40	0.43	0.59	0.53	0.68	1.29	1.66	0.65	0.84
Zacatecas	1.10	1.18	1.17	1.23	1.19	1.15	0.82	0.72	0.83	0.70	0.99	0.94
Hidalgo	0.71	0.79	0.91	0.87	0.89	0.87	0.97	0.95	1.22	1.17	0.98	0.96
Michoacán	0.84	0.81	0.78	0.76	0.86	1.03	1.15	1.30	1.10	0.97	0.98	1.02
Querétaro	1.26	1.27	1.18	1.21	0.98	1.08	0.88	1.00	1.34	1.49	1.11	1.21
Tlaxcala	1.99	2.25	1.88	1.73	1.44	1.53	1.44	1.40	1.39	1.26	1.56	1.53
Nayarit	2.72	2.66	1.61	1.70	1.44	1.43	1.74	1.52	1.28	1.24	1.64	1.57
Yucatán	3.36	2.62	2.79	2.25	2.75	2.41	2.77	2.25	2.23	1.92	2.69	2.24
Campeche	2.99	2.78	2.76	2.41	2.67	2.25	2.92	2.98	2.85	2.88	2.83	2.68
Quintana Roo	3.31	2.75	2.95	2.94	3.04	2.77	3.24	2.65	3.20	3.03	3.15	2.83
Entidades con media, media baja y baja marginalidad												
Jalisco	0.73	0.75	0.63	0.97	0.62	0.86	0.59	0.82	0.62	0.78	0.63	0.84
México	0.45	0.53	0.71	0.80	0.59	0.75	0.52	0.69	0.43	0.52	0.54	0.66
Tamaulipas	0.80	0.93	0.74	0.88	1.01	1.34	0.79	0.93	0.85	1.06	0.85	1.04
Durango	0.95	0.91	1.73	1.46	1.36	1.19	1.14	0.95	0.91	0.89	1.21	1.07
DF	1.26	0.89	1.69	1.20	2.33	1.62	2.21	1.51	1.98	1.31	1.99	1.37
Sinaloa	1.36	1.57	1.19	1.26	1.42	1.55	1.23	1.23	1.31	1.46	1.30	1.40
Morelos	1.31	1.60	1.76	1.91	1.60	1.62	1.64	1.48	1.30	1.24	1.53	1.53
Chihuahua	1.77	1.70	1.51	1.51	1.54	1.58	1.52	1.68	1.37	1.64	1.51	1.62
Nuevo León	3.54	3.92	2.01	2.19	1.32	1.27	1.55	1.60	1.31	1.57	1.73	1.86
Coahuila	1.70	1.86	1.75	1.74	2.37	2.12	2.41	2.00	2.12	1.87	2.14	1.93
Baja California	4.06	4.08	3.72	3.52	1.97	2.59	1.72	2.21	2.59	3.33	2.58	2.99
Aguascalientes	2.29	3.38	2.45	3.73	2.10	3.24	1.80	2.57	2.58	3.39	2.22	3.20
Sonora	3.31	3.71	2.45	2.73	2.18	1.80	3.04	4.67	3.19	3.72	2.82	3.40
Colima	6.65	7.20	4.84	4.51	3.66	3.90	3.97	3.70	4.03	3.90	4.35	4.29
Baja California Sur	5.81	5.33	5.15	4.76	5.24	4.79	4.91	4.12	4.99	4.27	5.14	4.53
Promedios												
Perdedoras	0.66	0.70	0.64	0.76	0.65	0.73	0.67	0.76	0.67	0.72	0.70	0.73
Con (a) y (ma)	0.59	0.59	0.59	0.64	0.70	0.66	0.70	0.67	0.64	0.70	0.73	0.72
Con (m), (mb) y (b)	0.73	0.80	0.70	0.88	0.61	0.80	0.63	0.85	0.70	0.73	0.67	0.75
Ganadoras	2.70	2.82	2.22	2.23	2.13	1.95	2.23	2.15	2.07	2.11	2.27	2.10
Con (a) y (ma)	2.39	2.21	1.92	1.93	2.09	1.70	2.21	1.87	1.70	1.83	2.16	1.87
Con (m), (mb) y (b)	3.01	3.43	2.52	2.54	2.16	2.20	2.26	2.43	2.43	2.40	2.38	2.32

Fuentes: Las mismas del cuadro anterior.

ii) Acierto en la selección de la población objetivo

Desde la óptica de la instrumentación del programa a nivel local el hecho que haya existido una injusta distribución de los recursos en el territorio no implica, necesariamente, que al interior de cada estado o municipio los cuerpos burocráticos y organismos encargados de tomar decisiones (promotores, delegaciones y consejos estatales y municipales de Solidaridad) hayan incumplido con su misión de atender a los sectores sociales más desfavorecidos. El éxito del programa en este momento radica, sobre todo, en la capacidad y disposición de los agentes locales para identificar e incorporar al o los segmentos de población sujetos de la

intervención gubernamental. Por estas razones, aunadas a las heterogeneidades regionales y a la falta de una clara definición operativa de pobreza,²⁰ es muy probable que el desempeño del programa en este nivel haya arrojado resultados de lo más diversos. Por ello, los datos de las encuestas que presentaremos a continuación no pueden ser extrapolados para establecer generalizaciones más allá de los contextos sociales investigados y descritos páginas atrás; no obstante, con la información disponible podremos valorar el grado de acierto logrado en los tres casos en estudio y, en alguna medida, aproximarnos a la diversidad que presenta este indicador a partir de estos escenarios regionales.

Para evaluar el grado de éxito o de error en la selección de la población objetivo hemos recurrido nuevamente a los parámetros de pobreza definidos en el apartado anterior, los cuales ubican a una familia de 5 miembros con un ingreso de 2 salarios mínimos en pobreza moderada y con la mitad de esos ingresos en pobreza extrema. Dividiendo estos valores podemos establecer que una familia pobre en extremo sería aquella cuyo ingreso familiar per cápita no sea superior al 20% de un salario mínimo, en pobreza moderada cuando no rebase el 40% de ese salario y no pobre si está por encima de esta última proporción. Debido a que el régimen de percepciones mínimas en México varía en función de una clasificación de regiones económicas, para realizar las conversiones de ingresos a número de salarios hemos optado por utilizar el salario mínimo correspondientes a cada entidad que fue autorizado durante 1993,²¹ es decir, en el año de levantamiento de la encuesta. Una vez realizadas estas operaciones procedimos a calcular el ingreso promedio en salarios mínimos diarios por residente en el hogar y a agrupar los resultados en los rangos que definen a cada condición de pobreza. Finalmente cruzamos esta última variable con la pregunta del cuestionario que permite discriminar entre quienes recibieron o no algún beneficio de Solidaridad.

²⁰ Con excepción de las escasas definiciones dadas a conocer por el Consejo Consultivo del PRONASOL (*op. cit.*, 1991, p. 20), que establecen en condición de pobreza a la población que no satisface las necesidades que le podrían dar un mínimo de bienestar y en pobreza extrema a la que no satisface ni siquiera el 60% de esas necesidades, en ningún otro documento oficial existen referencias operativas explícitas más allá de la relación de los colectivos a los que se propuso atender el programa de manera prioritaria: pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños.

²¹ En ese año el salario mínimo para Tamaulipas fue de 14.27 pesos diarios y para Coahuila y Durango de 12.05. Tomado de: Salinas de Gortari, *Anexo del sexto informe de gobierno*, 1994, pp. 572-573.

Cuadro 11. Beneficiarios del PRONASOL según el ingreso diario por residente en el hogar.

Entidad	Condición de pobreza	Ingresos en el hogar en salarios mínimos diarios por residente		¿Ha recibido algún beneficio de Solidaridad? (%)				Beneficiarios (%)		
		Rangos de ingreso	%	Sí	No	NR	Total	Total	A	AI
Coahuila	Extrema	Menos de 0.20 s.m.	9.1	57.8	42.2		100.0	9.1	9.1	9.7
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.	28.7	64.9	33.7	1.4	100.0	32.3	41.4	44.2
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.	18.2	63.0	36.0	1.0	100.0	19.8	61.2	65.3
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.	9.5	58.7	41.3		100.0	9.6	70.8	75.6
		Entre 0.81 y 1 s.m.	7.4	66.5	33.5		100.0	8.5	79.3	84.7
		Más de 1 s.m.	20.5	40.3	57.3	2.4	100.0	14.3	93.6	100.0
		No sabía o no respondió	6.7	55.3	42.7	1.9	100.0	6.4	100.0	
Durango	Extrema	Menos de 0.20 s.m.	10.6	79.5	18.2	2.2	100.0	9.9	9.9	12.0
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.	23.9	86.5	12.3	1.1	100.0	24.4	34.3	41.7
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.	17.2	97.0	1.6	1.4	100.0	19.7	54.0	65.7
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.	6.8	78.8	21.2		100.0	6.4	60.4	73.5
		Entre 0.81 y 1 s.m.	6.3	73.3	26.7		100.0	5.4	65.8	80.1
		Más de 1 s.m.	16.8	82.8	14.3	2.8	100.0	16.4	82.2	100.0
		No sabía o no respondió	18.4	82.4	12.1	5.6	100.0	17.8	100.0	
Tamaulipas	Extrema	Menos de 0.20 s.m.	6.5	43.5	56.5		100.0	4.6	4.6	4.8
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.	18.1	69.3	30.0	0.7	100.0	20.6	25.2	26.3
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.	21.6	61.2	38.8		100.0	21.7	46.9	48.9
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.	13.3	51.5	47.8	0.7	100.0	11.2	58.1	60.6
		Entre 0.81 y 1 s.m.	7.0	57.1	42.9		100.0	6.5	64.6	67.4
		Más de 1 s.m.	28.5	66.5	33.5		100.0	31.2	95.8	100.0
		No sabía o no respondió	5.2	48.5	36.7	14.8	100.0	4.2	100.0	
Totales	Extrema	Menos de 0.20 s.m.	8.5	59.7	39.7	0.6	100.0	7.8	7.8	8.6
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.	23.8	70.9	28.0	1.1	100.0	26.0	33.8	37.2
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.	19.2	68.8	30.5	0.7	100.0	20.4	54.2	59.6
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.	10.3	58.2	41.5	0.3	100.0	9.2	63.4	69.7
		Entre 0.81 y 1 s.m.	7.0	64.4	35.6		100.0	6.9	70.3	77.3
		Más de 1 s.m.	22.6	59.2	39.4	1.4	100.0	20.7	91.0	100.0
		No sabía o no respondió	8.7	66.2	27.3	6.4	100.0	9.0	100.0	
	Total		100.0	64.7	33.9	1.4	100.0	100		

Notas: NR: No respuesta; A: Porcentaje acumulado; AI: Porcentaje acumulado entre las familias con ingresos conocidos.

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios".

Lo primero que debemos destacar con los datos del cuadro anterior es que, contrariamente a la obligada estrategia de focalización, los beneficiarios del PRONASOL en las entidades en estudio fueron seleccionados de manera indiscriminada, es decir, con independencia de su condición de pobreza. Como puede apreciarse en el indicador de cobertura la proporción de jefes de hogar que respondieron afirmativamente haber recibido algún tipo de ayuda por parte del programa ascendió, en promedio, a una proporción cercana al 65% de total de los encuestados y con variaciones mínimas (de $\pm 7\%$) en su distribución según los rangos de ingreso. Analizando la magnitud de la cobertura por estados encontramos que en el más pobre de los tres, Durango, la intervención de Solidaridad alcanzó niveles próximos a la universalización: sólo el 13% de la población total quedó excluida; sensiblemente por debajo de este nivel, en los otros dos casos la exclusión global rondó

alrededor del 40%. En lo que se refiere a la variabilidad de la cobertura se observa que el indicador tiende ligeramente a privilegiar a los sectores en pobreza moderada y al siguiente y primer rango de ingreso de los no pobres. Las únicas excepciones a esta regla se presentan en Coahuila y Tamaulipas donde también resultaron mayormente favorecidos, respectivamente, el penúltimo y último segmentos en la escala ascendente del ingreso familiar.

Como resultado de los errores de selección que se derivan de la inclusión social no discriminada, la mayor parte de los beneficiarios provino, sin excepción, de los segmentos de población no pobres (en promedio, 63% de las familias con ingresos conocidos). En el peor de los casos, en Tamaulipas, sólo el 26% de la población beneficiada procedió de los dos rangos de ingreso que denotan alguna condición de pobreza, lo que contrasta con el 33% alcanzado por las familias con los ingresos per cápita más altos. Los desaciertos en Coahuila y Durango, aunque fueron menores, se situaron en niveles cercanos al 58%. Hay que destacar que el desempeño del programa mejora significativamente (un 22% en promedio) si consideramos al siguiente rango de ingreso como población potencialmente beneficiaria; aún así, los problemas de elegibilidad se mantienen entre un tercio (Coahuila y Durango) y la mitad (Tamaulipas) de quienes fueron finalmente beneficiados.

Las deficiencias operativas registradas en esta etapa del proceso de instrumentación confirman, como lo demuestra el indicador de cobertura por rangos de ingreso, que los beneficios del PRONASOL se distribuyeron entre las sociedades locales de la misma forma como se asignaron las inversiones en el territorio, es decir, sin tomar en cuenta criterios de acceso en función de parámetros asociados a la pobreza. Dada la magnitud de los errores de selección detectados, además de afectar a los sectores sociales más necesitados con diferentes grados de desatención, pudieron contribuir a debilitar significativamente las posibilidades del programa para cumplir con sus cometidos centrales al impedirle intervenir de manera sistemática e intensiva entre la población que debía privilegiar.

iii) Beneficios de la intervención pública

Ya hemos establecido las medidas de la cobertura del PRONASOL en las tres entidades investigadas. Como se recordará, la mayor parte de la población encuestada en los tres casos manifestó haber recibido algún beneficio directo del programa (58% en Coahuila, 61% en

Tamaulipas y 85% en Durango). Pero, ¿cómo se traduce esto a beneficios concretos? Por limitaciones de la cédula de identificación de beneficiarios no es posible responder a esta pregunta de manera satisfactoria. Si bien existió una pregunta abierta en el cuestionario solicitándole al entrevistado que especificara el tipo de ayuda que recibió, la falta de codificación en las respuestas imposibilitó su captura. Este error en el diseño de la investigación impide conocer con precisión toda la gama de opciones puestas a disposición por Solidaridad, sobre todo en los aspectos relacionados con los subprogramas de producción y de desarrollo regional. Sin embargo, considerando el predominante sesgo urbano de la encuesta y la escasa importancia presupuestaria de algunos de sus componentes a nivel nacional y regional, lo más probable es que su incidencia haya sido marginal como razones de beneficio. Con los datos disponibles a partir de esta encuesta de aplicación general sólo podemos establecer relaciones de beneficio, algunas de ellas no muy precisas, con gran parte del abanico de alternativas que se derivan de los subprogramas de bienestar social, es decir, los de mayor acceso para las poblaciones urbanas.

De acuerdo con el cuadro siguiente es posible afirmar, sin perder de vista las restricciones de la información, que buena parte de los beneficios reconocidos pueden ser atribuidos al importante crecimiento que registró, entre 1990 y 1993, la cobertura de algunos servicios públicos, principalmente de aquellos en los cuales el PRONASOL fincó sus mayores expectativas. A ciencia cierta sabemos que la introducción de agua, drenaje, electricidad, infraestructura urbana básica (banquetas, pavimento, alcantarillado y alumbrado) y las obras para mejorar escuelas ocuparon, como sucedió también a nivel nacional, un lugar sobresaliente en la estructura de la oferta del programa que estuvo al alcance de las clientelas sociales en nuestros estados. Como puede apreciarse, a estos servicios se atribuyó alrededor del 70% de los beneficios otorgados en las tres entidades (ver los recuadros correspondiente a los servicios sometidos a evaluación y Escuela Digna). Siguiendo los énfasis puestos por el PRONASOL a nivel nacional podemos suponer que el resto de los beneficiarios se distribuyó entre diversas alternativas, entre las que destacan, según cada caso, la ampliación de la oferta educativa básica (Tamaulipas), la construcción de parques y el establecimiento de lecherías o de tiendas de distribución de productos de consumo a precios subsidiados (Tamaulipas y Coahuila).

Observando la distribución de coberturas totales entre entidades federativas se advierte que los indicadores de acceso social a la mayoría de los servicios tendieron a converger en

grados que denotan una disminución importante de las brechas regionales de desigualdad. Atendiendo a este comportamiento podemos afirmar, considerando los pesos relativos asignados a la intervención de Solidaridad, que las acciones de este programa efectivamente tendieron a distribuirse en función de los rezagos predominantes en el ámbito urbano de cada entidad, lo cual contribuyó directamente a reducir las desigualdades y las carencias en lo que se refiere, sobre todo, a la disponibilidad de servicios básicos urbanos y educativos, e indirectamente, por la fuerza de atracción de los primeros (electricidad y pavimentación, por ejemplo), en aquellos cuya provisión descansó en instancias gubernamentales distintas, como lo fueron la recolección de basura y la seguridad pública en los ayuntamientos o el correo en la agencia federal correspondiente.

Cuadro 12. Cobertura de servicios públicos entre la población total y proporción atribuida directamente a Solidaridad entre sus beneficiarios con obras realizadas entre 1990 y 1993 (%).

Servicios públicos		Coahuila			Durango			Tamaulipas			Total		
		C	90-93	S	C	90-93	S	C	90-93	S	C	90-93	S
En interior de la vivienda	Agua entubada	94.6	15.2	47.0	94.6	22.4	93.4	88.1	20.7	53.8	92.2	18.8	61.5
	Drenaje	81.1	13.5	46.2	73.7	16.8	92.6	74.0	20.0	60.2	76.9	16.6	62.3
	Electricidad	97.4	14.7	43.4	95.6	16.7	91.2	96.9	25.0	70.9	96.8	18.9	65.7
En el exterior de la vivienda	Guarniciones/banquetas	67.8	15.5	41.3	61.9	17.5	53.1	50.7	20.2	33.7	60.2	17.6	40.9
	Pavimento/empedrado	69.4	18.8	73.9	51.2	16.7	77.8	51.4	24.4	45.1	58.8	20.4	61.8
	Alcantarillado	74.6	10.9	44.9	63.3	14.7	68.7	69.4	22.4	27.7	70.2	15.9	40.9
	Alumbrado público	84.5	24.4	54.5	75.7	13.9	61.1	86.8	24.2	28.5	83.4	22.1	44.8
	Teléfono	41.6	20.5	B	48.3	11.8	B	23.6	11.6	B	36.5	15.3	B
	Recolección de basura	86.7	21.9	N	69.4	14.2	N	74.2	24.5	N	78.4	21.2	N
	Vigilancia policiaca	46.9	16.9	B	49.9	12.1	B	55.5	20.5	B	50.7	17.2	B
	Correo	73.4	14.5	B	57.8	6.0	B	57.8	10.6	B	64.3	11.2	B
En su comunidad	Clínica u hospital	28.4	6.0	A	41.1	2.3	A	31.8	6.7	A	32.4	5.4	A
	Plaza o parque público	41.6	14.3	A	42.1	3.9	A	38.2	11.4	A	40.5	11.0	A
	Escuela pública básica	87.2	5.1	A	89.4	6.8	A	74.7	16.2	A	83.1	9.5	A
	Obras de mejora ^a		45.3	67.5		50.0	90.5		37.7	62.4		43.5	71.5
	Tienda Solidaridad	21.3	16.3	A	9.3	5.3	A	24.9	20.8	A	20.0	15.6	A
	Lechería Solidaridad	13.3	10.9	A	8.0	4.7	A	15.6	12.5	A	13.0	10.1	A
Proporción de beneficiarios con uno o más de los servicios evaluados en la encuesta de aplicación general (valores sombreados)													
Con al menos 1 servicio			37.5			39.5			48.3				41.8
Con 1 servicio			42.9			46.1			50.4				46.8
Con 2 servicios			36.2			13.7			38.0				30.9
Con 3 servicios			9.1			12.2			6.3				8.8
Con 4 o más servicios			11.8			28.0			5.3				13.5
Proporción de beneficiarios del subprograma Escuela Digna (obras de mejora)													
Con Escuela Digna			52.7			51.5			38.7				47.8
Sólo con Escuela Digna (ED)			63.6			69.3			51.4				61.5
Con ED y 1 de los anteriores			19.3			17.1			24.3				19.9
Con ED y al menos 2 anteriores			17.1			15.5			24.3				18.6

Notas: C. Cobertura total del servicio al momento de aplicar la encuesta (último trimestre de 1993); 90-93. Aumento en la cobertura del servicio por obras realizadas entre 1990 y 1993; S. Proporción de la cobertura atribuida directamente a Solidaridad por obras realizadas entre 1990 y 1993. ^a El valor correspondiente a las obras de mejora de escuelas no implica un aumento en la cobertura, sólo indica la proporción de beneficiarios en cuyas comunidades se realizaron acciones de este tipo; A. No disponible pero alta; B. No disponible pero baja; N. Nula. Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. Para C y 90-93: "Cédula para la identificación de beneficiarios"; para S: "Cédulas de impacto social: electrificación, agua y/o drenaje e infraestructura urbana".

Al interior de cada estado es difícil saber, por las deficiencias de la encuesta, en qué

proporciones el PRONASOL logró concurrir con el conjunto de alternativas en ámbitos familiares específicos. No obstante, acudiendo a la información disponible se podría asegurar, como lo hemos venido planteando, que en la mayoría de los casos la población atendida pudo acceder a uno o dos de los subprogramas instrumentados en cada entidad. En relación con los servicios urbanos que fueron sometidos a evaluación en esta primera encuesta se observa que, sólo en el caso de Durango, alrededor del 40% de los beneficiarios tuvieron acceso a 3 o más de ellos, en tanto que en los otros dos estados dicha proporción se ubicó por debajo de una quinta parte. Si agregamos el subprograma de Escuela Digna, también se aprecia que muy pocas familias pudieron acogerse a otros beneficios. En general, se puede afirmar que, en la práctica, los subprogramas de Solidaridad se instrumentaron con estrechos márgenes de concurrencia, debilitando aún más las posibilidades del programa para alentar la superación de la pobreza con medidas complementarias.

iv) Impactos de la intervención pública

Para evaluar los impactos producidos con la intervención gubernamental es necesario puntualizar antes los cambios en las condiciones de pobreza que deben esperarse con los diferentes tipos de subprogramas que integran al PRONASOL. De acuerdo con la propuesta contenida en los documentos de evaluación del COLEF²² los programas específicos de Solidaridad pueden clasificarse de la siguiente manera: a) los orientados a aumentar temporalmente el consumo: subsidios, dinero o bienes; b) los destinados a reducir carencias de servicios urbanos: agua, drenaje, electricidad, pavimentación, parques, etc.; y c) los encaminados a aumentar los activos físicos (créditos, terrenos, asesoría técnica, etc.) o de capital humano (educación y salud). En términos de sus impactos potenciales, de los primeros cabría esperar aumentos en el consumo familiar, principalmente de alimentos básicos, que ayuden a solventar la emergencia; de los segundos es posible suponer que el acceso a servicios urbanos, además de eliminar una o varias carencias, traería consigo mejoras adicionales en los niveles de bienestar de los beneficiados, ya sea por cuestiones de confort y salud en la vivienda, de ahorro familiar, de convivencia en los barrios, por su potencial para generar ingresos por labores realizadas en el hogar o por su fuerza de atracción de nuevos servicios

²² Ver: COLEF, *Estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas. Reportes finales*, Capítulo III: "Impacto de Solidaridad en cinco programas específicos", 1994.

públicos y privados (correo, teléfono, recolección de basura, policía, comercios, etc.); por último, de los terceros esperaríamos encontrar cambios profundos en la superación de las causas que originan la pobreza, tomando en cuenta que la formación de activos físicos y humanos permiten crear empleos, ayudan a elevar sostenidamente los ingresos y, en el mediano y largo plazos, amplían las oportunidades de inserción social y permanencia en los mercados formales de trabajo.

Atendiendo a esta perspectiva y tomando en cuenta las dimensiones y diversidad programática del PRONASOL, así como las restricciones financieras, de información y tiempo, el equipo de investigación que colaboró en la evaluación realizada por el COLEF decidió seleccionar entre los 21 subprogramas implementados (o 55 según la clasificación más desagregada) sólo a 6 de ellos que, por su peso relativo, concentraron buena parte de los recursos y beneficios y, por los resultados que ofrecían, hipotéticamente tuvieron la capacidad para producir impactos duraderos en el abatimiento de la pobreza. Entre los subprogramas seleccionados hay 4 que pertenecen, en concordancia con la clasificación anterior, a aquellos dedicados a cubrir rezagos en el acceso a servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad y obras de infraestructura urbana), uno referente al desarrollo de activos humanos en educación básica (Escuela Digna) y uno más que alude a la dotación de créditos para incrementar la rentabilidad de los activos físicos de los productores agrícolas de temporal (Solidaridad para la Producción).

Esta estrategia de evaluación, como es evidente, dejó fuera a una cantidad significativa de programas específicos relacionados con alguno de estos dos tipos y a todos aquellos orientados al consumo. De los excluidos en el primer caso sobresalen los relativos a la salud, al mejoramiento de las viviendas, a los programas y obras de desarrollo regional y a la creación de micro-empresas rurales y urbanas; en el segundo caso destacan las acciones de abasto de alimentos básicos y las becas a niños en edad escolar. En general, estos vacíos en la investigación sin duda establecen límites para valorar el desempeño del PRONASOL en su totalidad; sin embargo, dada la escasa o nula articulación formal y práctica que existe entre los distintos subprogramas, podemos afirmar que los espacios de conocimiento o, en su caso, de desconocimiento, se extienden a los resultados que cada uno de ellos pudo haber obtenido como experimentos aislados. En todo caso el potencial explicativo de esta sección se circunscribe a los impactos producidos por algunos de los principales componentes

programáticos del PRONASOL.

Para esta evaluación cada uno de los subprogramas requirió de instrumentos específicos. En el caso de las acciones que tienen la misión de eliminar carencias de servicios urbanos se diseñaron tres cédulas (agua y/o drenaje, electricidad y obras de infraestructura urbana) con el propósito de medir su capacidad para generar efectos multiplicadores en el mejoramiento de las condiciones de bienestar. Estas cédulas formaron parte de los cuestionarios aplicados a una muestra representativa de toda la población residente en los municipios seleccionados, los cuales ya hemos usado en el apartado anterior para distinguir a los beneficiarios y los beneficios otorgados por Solidaridad. Para el análisis de los otros dos subprogramas fueron elaborados otros dos cuestionarios, independientes de los anteriores y dirigidos a poblaciones distintas. En el caso del programa Escuela Digna se entrevistó a directivos o maestros de una muestra representativa de escuelas que recibieron algún tipo de apoyo con el fin de determinar sus efectos en la cobertura y calidad de la enseñanza. Por último, en lo que se refiere a Solidaridad para la Producción la muestra resultó del padrón de productores agrícolas que obtuvieron recursos y las preguntas se encaminaron a evaluar el impacto de los créditos en el aumento de la producción, el consumo y el ingreso de los campesinos. Cabe precisar que para este último subprograma la investigación se llevó a cabo sólo en dos de los tres estados considerados originalmente en el proyecto, es decir, en Coahuila y Durango.

Subprogramas con la misión de eliminar carencias

Como era de esperarse, los subprogramas orientados a cubrir los rezagos en el acceso a los servicios urbanos básicos lograron generar todo un conjunto de efectos multiplicadores que mejoraron significativamente las condiciones de vida y el entorno social de los beneficiarios. Como se aprecia en el cuadro siguiente, en las percepciones de la población atendida la introducción de alguno de estos servicios les permitió ascender un escalón en algunos componentes del bienestar familiar y colectivo. Desde esta perspectiva, los únicos indicadores de impacto que muestran rendimientos relativamente bajos se asocian al potencial de estas acciones para crear empleos (agua e infraestructura), aumentar los ingresos (electricidad) o permitir el ahorro familiar (con excepción del agua). De ahí en fuera, en opinión de gran parte de los encuestados, la cobertura de estos rezagos acrecentó la riqueza

familiar (el valor de propiedad) y constituyó en una solución efectiva a diversas problemáticas comunes. Así, con la introducción de agua o drenaje en sus viviendas las familias pudieron mejorar su salud e higiene; con la electricidad lograron contar con mayor confort, tiempo de esparcimiento y convivencia, seguridad en el hogar e información; y por último, con las obras de infraestructura les fue posible acceder a (o aumentar la regularidad de) otros servicios públicos (seguridad, recolección de basura y correo) y privados (transporte y gas), acelerar el poblamiento, reducir la delincuencia y los accidentes, facilitar el acceso a las colonias y viviendas, generar mayor convivencia entre los vecinos, mejorar el aspecto de los asentamientos y aminorar el tiempo de traslado a sus centros de trabajo.

Cuadro 13. Efectos multiplicadores generados con la introducción de servicios públicos urbanos en los hogares beneficiados por Solidaridad (% sólo de respuestas afirmativas).

EFECTOS		SERVICIOS			
		Agua	Drenaje	Electricidad	Infraestructura urbana
Con la introducción de agua entubada o drenaje (u otros servicios):	Se ha incrementado el consumo de agua en su vivienda	39.7			
	Ha realizado o planea realizar alguna actividad productiva	7.1			
	Las enfermedades disminuyeron	75.4	46.1		70.5
	Se ha beneficiado su hogar	76.5	54.5		89.1
	Ha mejorado la salud de los miembros del hogar	73.4	39.0		
	Le ha permitido ahorrar dinero a la familia	56.5	30.6	26.6	
	Se ha incrementado el valor de la propiedad	70.6	44.8	94.8	78.7
	Ha mejorado el aseo de la vivienda	75.7	45.5		
	Ha mejorado el aseo de los miembros de la vivienda	73.4	42.2		
El contar con el servicio de energía eléctrica le permite:	Obtener mayores ingresos familiares			35.7	
	Ahorrar tiempo			69.9	
	Trabajar menos			68.0	
	Tener más horas de esparcimiento			82.4	
	Convivir más con la familia			91.8	
	Estar mejor informado			98.9	
	Tener más seguridad en el hogar			94.6	
Con la realización de las obras de infraestructura urbana:	Realizar con mayor facilidad las labores domésticas			98.5	
	Se introdujeron o se prestan con mayor regularidad los servicios de:				
	Seguridad pública				63.2
	Recolección de basura				72.6
	Correo (entrega domiciliaria)				56.6
	Transporte público				59.0
	Entrega domiciliaria de gas				54.9
	Han surgido nuevos comercios				32.1
	Se ha incrementado la construcción de viviendas				41.8
	Han aparecido empresas, fábricas u otros centros de trabajo				6.7
	Hay menos robos en su colonia				55.8
	Hay más seguridad para transitar por las calles				77.7
	Hay menos accidentes				71.6
	Es más fácil el acceso a su colonia				89.2
	Es más fácil el acceso a su domicilio				91.0
	Lo visitan más seguido				69.7
	La colonia tiene mejor aspecto				89.6
	Existe mayor convivencia entre los vecinos				79.7
	Se ha reducido el tiempo de traslado al trabajo				73.9

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédulas de impacto social: electrificación, agua, drenaje e infraestructura urbana".

Los resultados confirman el potencial de cada una de estas acciones para incidir positivamente en la calidad de la existencia. Con ello se reafirma, dada la posición estratégica

de estos servicios, la necesidad de mantener una política de expansión tendente a universalizar el acceso, aun en aquellos componentes en los que se manifiestan grandes avances, como en los casos del suministro de electricidad y agua potable, cuyos valores de cobertura en los medios urbanos estudiados rondan o superan al 90% (ver cuadro 12). Además de esto, de acuerdo con la evidencia, es indispensable hacer una revisión a las políticas de financiamiento de las obras y de precios o tarifas de los servicios, de tal forma que les permita potenciar su impacto como vehículos de redistribución de recursos públicos. Más adelante abordaremos los problemas financieros de las obras, pero en lo que respecta a la política de precios de los servicios, principalmente de agua y electricidad, las modificaciones deberían orientarse a garantizar accesibilidad e incrementar la capacidad de ahorro de las familias más pobres.

Subprogramas con la misión de desarrollar capital humano: Escuela Digna

Escuela Digna fue concebido como un subprograma complementario de las actuaciones que normalmente realizan las instituciones responsables de la enseñanza pública básica. Su misión no consistió en construir nuevas escuelas o sustituir la labor y las obligaciones de las autoridades federales y locales encargadas de los servicios de educación primaria y secundaria, ambos consagrados en la Constitución como derecho universal de la sociedad mexicana. En este marco, sus metas se concentraron en cubrir demandas específicas de las comunidades y centros escolares ya existentes, con acciones organizadas en tres tipos principales: rehabilitación y ampliación de instalaciones y dotación de equipos. Aun con estos márgenes de maniobra, para las instancias educativas tradicionales su participación suponía recuperar la calidad y capacidad instalada de muchas escuelas, principalmente de las que pasaban por alguna forma de abandono.

De acuerdo con la evidencia a nuestro alcance (ver los dos cuadros siguientes), la intervención de este subprograma efectivamente tuvo una influencia decisiva en la restauración del patrimonio educativo. Desde el punto de vista de los impactos, en opinión de la mayoría de los encuestados, Escuela Digna produjo cambios notables en casi todos los aspectos que hacen posible el buen funcionamiento de un centro escolar, como son las condiciones de higiene, salud y seguridad, la disponibilidad de equipo e infraestructura adecuados para la enseñanza y el trabajo administrativo, así como la disposición de sus comunidades (alumnos, padres y maestros) a participar en trabajos colectivos. Desde otros ángulos, los datos revelan

problemas. Por último, dada la consistencia de estos escenarios con el tipo de prioridades elegidas por los Comités escolares y las divergencias entre éstas y la oferta final del programa, todo apunta a que debería hacerse un mayor esfuerzo por establecer planes de trabajo más acordes a las demandas de los beneficiarios, así como realizar estudios para determinar con precisión el volumen y tipo de necesidades insatisfechas y las mejores vías para resarcirlas.

Cuadro 15. Impactos del programa Escuela Digna (% sólo de respuestas afirmativas).

Con la realización de las obras de Solidaridad:		Rural	Urbana	Total
Han mejorado las condiciones de higiene del edificio		70.7	78.4	76.4
Ha mejorado la salud de la población escolar		58.7	66.6	64.2
Se han reducido los accidentes		57.3	63.2	61.3
La escuela cuenta con mejores condiciones de seguridad y/o protección		57.3	72.6	69.0
Hay mejores condiciones para llevar a cabo las tareas administrativas		54.7	60.1	58.6
El edificio cuenta con infraestructura física más adecuada para la enseñanza		60.0	71.3	68.7
Cuentan con más y/o mejor equipo para el trabajo docente		42.7	51.7	49.3
Cuentan con más y/o mejor equipo para el trabajo administrativo		38.7	41.6	40.6
Participan con mayor frecuencia en los trabajos colectivos: (Respuestas excluyentes)	Los alumnos	53.3	73.0	68.4
	Los padres de familia	76.0	84.1	81.4
	Los maestros	65.3	88.9	83.0
Los alumnos manifiestan mayor motivación en su desempeño escolar		80.0	84.8	82.8
La escuela puede recibir ahora más alumnos		57.3	53.0	53.3

Fuente: La misma del cuadro anterior.

Subprogramas con la misión de aumentar el rendimiento del capital físico: Solidaridad para la Producción

De acuerdo con los documentos oficiales, Solidaridad para la Producción fue creado con la misión de elevar la producción de alimentos básicos entre los productores temporaleros de bajos ingresos y tierras de alta siniestralidad que, además, no recibían apoyos financieros de la banca gubernamental. Con este objetivo se acudió a un mecanismo de asignación de créditos que hipotéticamente diferenciaba según el tamaño de las parcelas. Al final se decidió otorgar un monto determinado (de 300 pesos, que representan aproximadamente 25 salarios mínimos diarios en 1992) por cada hectárea en posesión de los agricultores beneficiados. De manera colateral, este subprograma también buscaba, mediante la recuperación de los créditos, constituir bolsas comunitarias para la realización de obras o acciones productivas de beneficio colectivo. En este abanico de posibles dimensiones susceptibles de evaluación, el cuestionario que se diseñó para tal propósito centró su atención en tres aspectos: el grado de acierto en la cobertura en función de las características preestablecidas para la población objetivo preferente, el destino de los créditos en términos de su orientación productiva y la suficiencia del financiamiento para solventar problemas de producción, consumo e ingresos de los agricultores. En forma complementaria se planteó una pregunta para detectar cursos de acción alternativos a sus problemáticas de producción.

Cuadro 16. Características de los productores agrícolas incluidos en las listas de beneficiarios de Solidaridad para la Producción en los estados de Coahuila y Durango (%).

Tipos de parcela		Riego (12.6)	Temporal (87.4)	Totales (100.0)
Características de los productores				
Tipo de tenencia de la tierra	Propia	10.9	3.3	4.2
	Ejidal	87.3	96.2	95.1
	Otra	1.8	0.5	0.7
Número de hectáreas de la parcela (los valores entre paréntesis indican el promedio de hectáreas en cada rango)	2 o menos (1.81 ha)	19.7	14.1	14.8
	Más de 2 y hasta 4 (3.43 ha)	41.1	48.7	47.8
	Más de 4 y hasta 6 (5.41 ha)	17.5	16.0	16.2
	Más de 6 (9.58 ha)	21.8	21.2	21.3
Trabajó la tierra el año pasado (1992)	Sí	95.0	96.7	96.5
- Cómo trabajó la tierra el año pasado	A medias o aparcerías	9.5	2.8	3.7
	Con ayuda de la familia	81.8	92.2	90.9
	Contratando peones eventualmente	8.7	4.8	5.3
- De las personas que trabajaron con usted, hubo algunas que no recibieron paga	Sí	34.8	52.5	50.3
	No	56.5	46.4	47.6
- Cuánto gastó para trabajar la tierra (gasto promedio por hectárea según tamaño de la parcela; valores en pesos obtenidos con el 70.4 % de respuestas válidas)	2 o menos has.	574.7	784.2	749.9
	Más de 2 y hasta 4 has.	476.0	448.4	451.7
	Más de 4 y hasta 6 has.	358.2	434.9	426.0
	Más de 6 has.	305.7	103.1	136.1
Algunos miembros de su familia trabajan fuera de su parcela	Sí	54.9	57.7	57.4
	No	45.1	42.0	42.4
- Estos miembros contribuyen al ingreso familiar	Sí	87.5	90.4	90.0
Ha recibido créditos del PRONASOL	Sí	61.5	95.3	91.1
	No	38.5	4.7	8.9
- A partir de qué año	1989	2.8	7.4	7.0
	1990	16.9	42.7	40.5
	1991	54.4	44.1	45.0
	1992	20.0	4.9	6.2
- Cuenta con algún otro tipo de crédito para realizar sus actividades en el campo	Sí	29.1	35.4	34.9
	No	70.9	63.9	64.5
- De qué tipo	Banca privada	17.8	1.6	2.8
	Banca gubernamental	51.6	12.6	15.3
	Recursos propios	20.3	75.7	71.8
	Recursos de otros familiares	10.3	6.7	7.0
	Otros		3.4	3.2

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédulas de impacto social: Solidaridad para la Producción".

En relación con los problemas de selectividad es destacable el alto grado de acierto que exhibe el programa en la detección de su población objetivo (cuadro 16). Si sumamos todos los tipos de error en los que se pudo haber incurrido encontramos que, en total, las desviaciones son inferiores a una quinta parte del total de agricultores inscritos en las listas de beneficiarios. Analizando los componentes de este desempeño encontramos, en el primer nivel de aproximación, que los problemas de sobre-registro, es decir, de personas que fueron inscritas y nunca recibieron nada, no superan al 9%; también por el tipo de parcela los registros indican un error cercano al 13% por la presencia de agricultores con tierras de riego. En un nivel más detallado, combinando ambas desviaciones, tenemos que los errores de selectividad por inclusión y exclusión indebidas no son mayores al 12%. Si a este último valor

le agregamos el 4.2% de productores temporeros que no debieron ser beneficiados, considerando su acceso a créditos bancarios gubernamentales y privados, obtenemos una desviación que no rebasa al 16%. Siendo más estrictos, tomando sólo como aciertos a los beneficiarios finales que cumplen con los dos tipos de requisitos, es decir, temporeros y sin créditos bancarios, tenemos que la efectividad global de este programa se acercó al 80% del conjunto de individuos que aparecieron en sus listados.

Desde el punto de vista de la orientación productiva de los créditos (cuadro 17), tomando como universo sólo a los productores que fueron beneficiados en 1992 (el 85% del total encuestado o el 94% de los beneficiarios efectivos entre 1989 y 1992), observamos que en el sector temporero una cuarta parte de los recursos otorgados tuvieron como fin cubrir necesidades de consumo familiar en espera de la cosecha, lo que contrasta con el 5% destinado a ese propósito por los agricultores de riego. En general, las diferencias que manifiesta este indicador entre uno y otro tipo de productores demuestra que los problemas inmediatos de los campesinos temporeros rebasan a la esfera estrictamente productiva y confirman que para que ésta pueda sostenerse debería contemplar, además, apoyos que satisfagan necesidades básicas de consumo del núcleo familiar. Las precarias condiciones de este tipo de agricultores queda aún más en evidencia cuando constatamos que para hacer producir la tierra tienen que recurrir, casi en su totalidad, al uso del trabajo familiar y, en más de la mitad de los casos, sin mediar pago alguno. Y todo ello aun cuando en más del 50% de estas familias existe al menos un miembro que trabaja fuera de la parcela y contribuye al ingreso familiar.

En lo que se refiere a la suficiencia y rentabilidad de los créditos, es claro que los montos concedidos fueron insuficientes para resolver los problemas de producción e incrementar los ingresos familiares. Para la mayoría de los productores, este crédito representó sólo una solución parcial a sus necesidades de financiamiento, y a más de la mitad de los beneficiarios, apenas les alcanzó para levantar la cosecha y aumentar y mejorar los alimentos disponibles en el hogar. Entre las principales causas de los altos niveles de insatisfacción que dejó este subprograma, además de lo reducido de los montos de los créditos, encontramos, por un lado, la inadecuada distribución de los recursos en función del tamaño de las parcelas y, por el otro, el hecho de que en el fondo este tipo de iniciativas no ataca de raíz los orígenes de la baja productividad en los terrenos de temporal. De acuerdo con la evidencia se puede argumentar que una estructura de asignación de recursos no escalonada

pulveriza la rentabilidad de las inversiones, principalmente entre el sector temporalero que tiene que desembolsar cantidades mayores de gastos por hectárea de terreno cultivada. En términos de las alternativas más eficaces, a diferencia de los agricultores de riego, para quienes aparentemente los créditos sí representan una vía para incrementar la producción, para los campesinos de temporal las soluciones radican en apoyos de otra índole, básicamente en la perforación o rehabilitación de pozos y en la asistencia técnica.

Cuadro 17. Impactos de Solidaridad para la Producción y alternativas de acción en Coahuila y Durango.

Montos e impactos de los créditos y cursos de acción alternativos		Riego	Temporal	Totales
En 1992 recibió crédito del PRONASOL (%)	Sí	84.7	94.8	94.0
- Cuánto dinero recibió (monto promedio en pesos por hectárea según el tamaño de la parcela)	2 o menos has.	331.7	373.6	369.4
	Más de 2 y hasta 4 has.	189.4	261.2	258.1
	Más de 4 y hasta 6 has.	238.3	116.5	127.8
	Más de 6 has.	129.6	72.4	77.5
- Del dinero que recibió ¿qué proporción gastó en... (%)	Máquinas y herramientas	27.2	37.0	36.3
	Mano de obra	17.6	6.3	7.1
	Semillas	20.9	18.7	18.9
	Fertilizantes y/o mejoramiento de la tierra	20.1	12.9	13.4
	Consumo familiar mientras se daba la cosecha	5.1	24.3	22.9
	Otro	9.1	0.8	1.4
- Considera que el monto del crédito que recibió es... (%)	Suficiente	14.7	17.9	17.6
	Insuficiente	85.3	82.1	82.4
- Gracias al crédito que le otorgó PRONASOL... (% sólo de respuestas afirmativas)	Tiene más y mejores alimentos en el hogar	51.2	52.6	52.4
	No puede resolver sus problemas de producción	46.1	53.1	52.6
	Tiene mayor ingreso familiar	42.5	40.9	41.0
	Ha mejorado su producción	51.0	37.8	38.9
	Soluciona parcialmente sus necesidades de crédito	76.8	79.2	79.0
	Apenas fue suficiente para levantar la cosecha	59.8	61.6	61.5
¿Cuál es el principal apoyo que debería ofrecerse para incrementar la producción agrícola en su comunidad? (%)	Crédito	64.0	19.0	24.5
	Nivelación de tierras	3.8	1.4	1.7
	Perforación y/o rehabilitación de pozos	9.5	46.3	41.8
	Reparación de maquinaria y equipo	1.8	4.2	3.9
	Construcción y/o rehabilitación de canales	5.2	2.2	2.6
	Asesoría o asistencia técnica	10.8	24.1	22.5

Fuente: La misma del cuadro anterior.

C. Sistema de gestión intergubernamental (GIG)

Como se recordará, para que el PRONASOL pudiera instrumentarse de una manera óptima resultaba necesario poner en marcha un complejo sistema de gestión institucional cuyo éxito dependería de los grados de compromiso y participación de un gran número de organizaciones en todos los niveles territoriales y esferas públicas, sociales y políticas (ver tabla siguiente). En el terreno estrictamente político encontramos en este sistema a los partidos que tienen representación en las **Cámaras de Diputados**, federal y locales, que por ende, poseen facultades para opinar y decidir sobre la estructura de los presupuestos públicos, incluido por supuesto el de Solidaridad (Ramo XXVI de los CUD). En la parte que vincula la esfera social con la política estarían involucradas aquellas organizaciones empresariales,

civiles y laborales, partidos políticos, intelectuales, representantes gubernamentales y, en general, ciudadanos interesados, a quienes se les abrió la posibilidad de participar en foros de discusión, opinión y seguimiento de los avances del programa en sus diferentes fases de implementación. Para canalizar este tipo de participación fue necesario crear en el plano nacional el **Consejo Consultivo** del programa, mientras que en el local se pretendía aprovechar el papel de las instancias tradicionales que ya formaban parte, o por lo menos existía la posibilidad formal de hacerlo, de la vida institucional de los gobiernos estatales y municipales, es decir, los **COPLADE's** y **COPLADEM's**, ambos constituidos en **Consejos Estatales o Municipales de Solidaridad**.

Para dar paso a lo que podríamos ubicar como participación rigurosamente social, el programa estableció, como condición, que las comunidades debían erigirse o, en su caso, reconstituir sus organizaciones vecinales ya existentes en los denominados **Comités de Solidaridad**. Como modelo de participación social organizada y democrática estos comités, como ya lo mencionamos, tendrían que cumplir con un conjunto de responsabilidades de crucial importancia para aumentar el éxito de la empresa. A manera de recordatorio, cabría destacar dentro de las funciones que les fueron asignadas las siguientes: seleccionar y gestionar las demandas colectivas, promover la colaboración de los vecinos, integrar los expedientes técnicos, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos gubernamentales (asesoría técnica y financiamiento) y los que debían aportar adicionalmente los propios beneficiarios (en dinero, materiales o trabajo).

Cuadro 18. Esferas, niveles e instancias de participación en el sistema de GIG del PRONASOL.

Esferas	Gubernamental	Social	Política
Niveles			
Federal	Presidencia de la República		Cámara de Diputados
	Comisión Nacional del PRONASOL	Consejo Consultivo de Solidaridad	
	Coordinación Gral. del PRONASOL		
Estatal	Gobiernos de los estados		Cámaras de Diputados
	Delegaciones estatales de Solidaridad	Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADE) - Consejos estatales de Solidaridad	
Municipal	Ayuntamientos		
	Delegaciones municipales de Solidaridad	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) - Consejos Municipales de Solidaridad	
Comunitario		Comités de Solidaridad	

En la esfera gubernamental, la puesta en marcha del sistema de gestión requería de la intervención de buena parte de las instituciones públicas en todos los órdenes de gobierno. En el nivel central resultaba imprescindible la colaboración de 18 agencias federales (incluido el DDF) que fueron integradas en la **Comisión Nacional** del programa. Esta comisión, que era presidida por el **Presidente de la República**, hacía las veces de un Gabinete federal especializado en asuntos de pobreza y en cuyo seno se definían, considerando las propuestas y observaciones del **Consejo Consultivo**, las políticas, estrategias y acciones a seguir en cada uno de los espacios de actuación de los participantes y de otras tantas agencias a las que no se les había concedido representación en las reuniones. En el plano local, **los gobiernos territoriales**, en colaboración con sus respectivos **Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE's y COPLADEM's)**, debían emprender las estrategias conducentes para integrar las demandas comunitarias en los presupuestos anuales, agilizar los trámites para la realización de las obras o la entrega de los recursos y vigilar el uso de las inversiones. Adicionalmente, los **estados** tenían el compromiso de hacer el mayor esfuerzo para adicionar fondos locales al presupuesto federal y los **ayuntamientos** debían consolidar su posición como la principal instancia de coordinación y gestión de los proyectos generados en sus comunidades a través de los **Comités de Solidaridad**.

Es evidente que el correcto funcionamiento de este complejo sistema de GIG necesitaba de altos niveles de cooperación social e institucional, tanto en la cadena operativa y la toma de decisiones como en el esquema de financiamiento requerido para su operación. Como una forma de garantizar el desarrollo de todo el sistema se creó la **Coordinación General** del PRONASOL como una entidad central responsable, por un lado, de asegurar la consistencia entre las propuestas generadas en el seno del **Consejo Consultivo** y las políticas, estrategias y acciones establecidas en la **Comisión Nacional**, dar seguimiento a los compromisos de trabajo de todas las agencias federales participantes y evaluar sus resultados y, por otra parte, de promover la participación y organización sociales y fomentar la colaboración de los municipios. Para cumplir con estas encomiendas la **Coordinación General** contó con facultades para etiquetar las inversiones federales y asignar los recursos en el territorio. Adicionalmente desarrolló una red de **Delegaciones** distribuidas en todo el país que le permitirían conciliar intereses locales y coadyuvar en la formación de los **Consejos estatales y municipales de Solidaridad** y de los **Comités vecinales**. Estos instrumentos dotarían a la

Coordinación de capacidades para definir la estructura del gasto y modificarla a través del tiempo en función de nuevas prioridades, evitar desviaciones y, de manera más general, intervenir en los procesos nacionales y locales de decisión.

Otro factor que ayudó a consolidar la posición de mando de la **Coordinación General** se dio a través del respaldo que le otorgó la **Presidencia de la República** durante todo el sexenio y del que le pretendió dotar para afianzar la continuidad del programa. Por decreto presidencial en 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Con este acto la Coordinación del PRONASOL pasa a formar parte de la estructura burocrática de la nueva Secretaría de Estado, la cual tuvo como primer titular a quien poco tiempo después sería el candidato a la Presidencia de la República por el PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta. Una vez conocida la nominación de Colosio, Carlos Rojas, quien había fungido como Coordinador del programa desde sus inicios, se convierte en el segundo Secretario de Desarrollo Social, con un periodo en la titularidad que rebasó los límites sexenales y se extendió hasta muy recientes fechas. Independientemente del fatídico desenlace del PRONASOL una vez concluido el sexenio de Salinas, el apoyo presidencial impreso durante su existencia sin duda contribuyó no sólo a reforzar el papel de la Coordinación y a darle estabilidad institucional y financiera al programa, también sirvió para aumentar la cohesión de todo los actores involucrados. Desde este punto de vista puede argumentarse que la figura de Salinas generó una predisposición institucional y social a todos los niveles para aceptar el problema de la pobreza como prioridad y, sobre todo, asumir las estrategias seleccionadas como las mejores alternativas para solucionarlo.

De todo lo dicho hasta este momento es importante reconocer que existen muchos elementos que serían difíciles de constatar debido a la inexistencia de información sistematizada que nos permita valorar los grados de compromiso y desempeño de la mayoría de los órganos e instituciones participantes. Así, por ejemplo, desconocemos la influencia real que pudieron haber ejercido los consejos consultivos y los poderes legislativos, federal y locales, en la orientación final del programa y a través del tiempo; tampoco disponemos, más allá de las grandes cifras de resultados, de medidas que nos permitan evaluar en todas sus dimensiones las resistencias institucionales a cooperar o la calidad de las actuaciones públicas puestas a disposición del PRONASOL en todos los órdenes de gobierno. Con la información a nuestro alcance sólo será posible dimensionar tres elementos cruciales en la instrumentación del

programa en el plano local: i) la contribución de los gobiernos estatales en el financiamiento; ii) el grado de colaboración de los ayuntamientos en la gestión de las obras y recursos públicos; y iii) la eficacia de las organizaciones vecinales como promotoras de la participación ciudadana y como entidades gestoras de proyectos comunitarios.

i) Participación de los gobiernos estatales en el financiamiento

Con el fin de acrecentar el volumen de recursos comprometidos en la lucha contra la pobreza, el PRONASOL propuso la instrumentación de un novedoso esquema de financiamiento compuesto por tres fuentes principales: las subvenciones federales etiquetadas en el ramo XXVI de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), las contribuciones de los gobiernos estatales y las aportaciones en dinero, trabajo o en especie de los propios beneficiarios. Adicionalmente a estos fondos diversas agencias federales debieron asumir en sus presupuestos regulares los gastos de administración de los subprogramas a su cargo. Con esta estructura financiera se buscaba, además de fortalecer la capacidad económica y cobertura del programa, generar compromisos y dinámicas de colaboración en torno a objetivos comunes. Más adelante, cuando se aborde el análisis de los Comités de Solidaridad, evaluaremos la capacidad de las comunidades para gestionar, administrar y financiar proyectos de beneficio colectivo. Por el momento baste mencionar, como un indicador de la importancia de la participación social en el aspecto financiero, que de acuerdo con las encuestas aplicadas a los directivos de los Comités, las aportaciones vecinales se ubicaron en alrededor de un tercio del costo total de las obras realizadas por Solidaridad.

Para analizar la composición de las inversiones federales y estatales ejercidas por el PRONASOL, antes es necesario exponer el procedimiento formal que se sigue para la conformación de este tipo de fondos en cada entidad con el fin de dimensionar los grados de discrecionalidad subyacentes en estos procesos de negociación. De entrada debemos puntualizar que el presupuesto federal asignado a Solidaridad pertenece a un conjunto más amplio de recursos sectoriales que se distribuyen en el territorio en forma de subvenciones condicionadas, es decir, amarradas a objetivos, programas o proyectos específicos. Antes de la década de los ochenta este tipo de inversiones eran repartidas entre y al interior de los estados a partir de decisiones centrales o, en algunos casos, por acuerdos políticos coyunturales entre las dependencias federales y los gobiernos sub-nacionales. Como una manera de

introducir racionalidad a este sistema de reparto e institucionalizar la injerencia de los gobiernos estatales en las decisiones se instauran, en 1979, los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). En 1983, en sustitución de los CUC, se establecen los CUD y éstos nuevamente se transforman en 1992 en lo que hoy en día conocemos como los Convenios de Desarrollo Social (CDS).

Con la puesta en marcha de estos instrumentos de financiación tuvieron lugar cambios importantes en la administración del gasto público a escala territorial. En primer lugar, a través de ellos se formaliza un espacio permanente de negociación bilateral que permite a los gobiernos estatales influir en la ordenación de prioridades, de tal suerte que se acerquen a las necesidades de financiamiento identificadas en sus propios planes de desarrollo; y en segundo término, al instituir a los COPLADE como el principal órgano de interlocución, también se abre la posibilidad para que los ayuntamientos y representantes de organizaciones sociales, civiles y académicas introduzcan sus puntos de vista o defiendan intereses asociados a las demandas de sus representados. En síntesis, podemos establecer que la sustitución de procedimientos no obligatorios por mecanismos formales de negociación ha tendido a estrechar los márgenes de maniobra de las autoridades centrales en la orientación final de los recursos, ha contribuido a moderar prácticas políticas en la determinación de las asignaciones, ha permitido estructurar las inversiones sectoriales en el marco de la diversidad regional y, en general, ha posibilitado construir alternativas de desarrollo más apropiadas a las prioridades, demandas o necesidades de los actores y sociedades locales.

No obstante lo anterior, el sistema de coordinación financiera que se deriva de los convenios aún presenta restricciones para motivar mayores avances en la reducción de las asimetrías entre la federación y los gobiernos locales como actores centrales en los procesos de decisión. En efecto, la instrumentación de los convenios no significó la pérdida de la capacidad del gobierno central para establecer los techos financieros correspondientes a cada entidad y definir el tipo de recursos susceptibles de negociación. Los únicos contrapesos a estas decisiones federales los encontramos en las atribuciones del Congreso de la Unión para aprobar los presupuestos generales del Estado; sin embargo, la intervención del poder legislativo en esta materia, aunque se ha fortalecido en los últimos tiempos, todavía se encuentra situada en aquellos elementos que condicionan las grandes cifras del gasto, como son el control del déficit público, la contratación de deuda o, en el mejor de los casos, la revisión

y/o modificación de las partidas de mayor peso en los presupuestos.

Dadas las prerrogativas que mantiene el ejecutivo federal en el control de la política financiera, el formato de los acuerdos bilaterales que suscriben anualmente los gobiernos estatales en el contexto de los CDS no admite discusiones en torno a aspectos que vayan más allá de la estructura de las inversiones puestas en la mesa de negociación en cada estado. En otras palabras, los representantes locales no cuentan con capacidad para solicitar la inclusión de nuevas partidas en los paquetes financieros ni tampoco para influir en los criterios de distribución, ambos diseñados desde el centro. En resumen, los convenios se han convertido en un instrumento de gestión intergubernamental inacabado: por una parte, su instrumentación asimila una racionalidad orientada a crear consensos en torno a la ordenación de prioridades de inversión en cada territorio, lo cual, por lo menos en teoría, puede conducir a mejorar los sistemas de planeación para el desarrollo a nivel intra-estatal; sin embargo, la verticalidad que aún ejerce la federación en la selección de las grandes prioridades nacionales a ser compartidas por los agentes locales así como en la construcción de las fórmulas redistributivas del gasto, no sólo han impedido consolidar proyectos de desarrollo local en el marco de la diversidad de necesidades sociales y económicas patentes en el territorio, también han incurrido en esquemas de distribución que se alejan de los principios asociados a una política de desarrollo regional equitativa y solidaria.

En la experiencia del PRONASOL, como hemos visto en apartados anteriores, la centralización de estas decisiones pudo haber contribuido a generar discrepancias entre su oferta de bienes y servicios y las alternativas más adecuadas para combatir la pobreza en cada región; también, considerando la amplia diversificación de su estructura programática, pudo haber propiciado la dispersión y/o el desperdicio de recursos por la aplicación de subprogramas no prioritarios; pero sobretodo, como ha quedado demostrado, la distribución de los recursos entre los estados siguió patrones de reparto injustos en función de la norma de asignación definida en sus propios postulados centrales, es decir, la población en extrema pobreza.

Ante las restricciones impuestas a la injerencia de los gobiernos locales en las decisiones de orden nacional (tipos de subprogramas y montos de inversión), era previsible que la participación de los estados como entidades financieras tuviera sólo funciones complementarias. Es un hecho, como lo muestran los dos cuadros siguientes, que las aportaciones estatales incrementaron significativamente (alrededor de un tercio) el volumen

total de recursos ejercidos por Solidaridad. Esta disposición a cooperar, que puede ser entendida como un éxito de la estrategia del PRONASOL, se debió a un conjunto de factores que, forzada o voluntariamente, alentaron el compromiso de las autoridades estatales con el esquema de financiación. En primer lugar, se acudió al uso de campañas políticas y publicitarias que tenían como fin crear una imagen del programa como un instrumento eficaz y como una expresión contundente de lo que debía hacer un gobierno responsable. La utilización de los foros de opinión pública, entre los que se incluía a la misma Presidencia de la República como figura central de respaldo, ayudó a generar un ambiente en favor de la suma de esfuerzos en torno a objetivos comunes. En segundo término, se propuso como incentivo a los gobiernos estatales una fórmula de cooperación de uno a uno, es decir, por cada peso aportado localmente la federación se comprometía a invertir otro. Por último, habría que reconocer que la oferta programática de Solidaridad pudo resultar atractiva para la mayoría de los gobiernos locales.

Es evidente, considerando las particularidades de cada entidad federativa, que cada uno de estos factores adoptaron sentidos y pesos relativos distintos como medios y estructuras de colaboración. Así, por ejemplo, no podríamos explicar sin tomar en cuenta el último de los factores, por qué a pesar de su oposición reiterada a los mensajes publicitarios que otorgaban todo el crédito de las actuaciones públicas al gobierno federal, especialmente al presidente Salinas, la administración panista de Baja California haya optado por sostener e, incluso, incrementar su apoyo económico al programa. En el caso de este estado fronterizo nortero altamente urbanizado, es claro que las resistencias por parte de los actores locales fueron superadas por la pertinencia de las acciones emprendidas por Solidaridad para avanzar en la solución de algunos de los principales problemas sociales de la entidad, fundamentalmente de aquellos originados por los grandes rezagos en la provisión de servicios urbanos (agua, drenaje, pavimentación, etc). No obstante la existencia de este tipo de experiencias, la información disponible confirma que en general el PRONASOL encontró amplio apoyo entre las comunidades políticas regionales.

Analizando la composición de la inversión por tipo de subprogramas, comprobamos que la participación local en el presupuesto fue superior a una quinta parte en la mayoría de los casos. Las únicas excepciones a esta regla las encontramos en dos subprogramas específicos que aparentemente despertaron poco interés en los agentes estatales: el Fondo Nacional de

Empresas en Solidaridad y el programa de apoyo a Comunidades Indígenas. Desde la perspectiva territorial observamos de igual manera, salvo en el Distrito Federal, un alto nivel de cooperación de las entidades en el gasto total. Atendiendo a la varianza que muestra este último indicador podemos deducir que las diferencias en la composición de las aportaciones relativas en cada uno de los estados se debió más a los límites impuestos por la capacidad financiera de cada gobierno que a posibles renuencias a colaborar. En general, los datos demuestran que las entidades con mayores recursos económicos tuvieron, proporcionalmente, mayores posibilidades para adicionar fondos superiores a lo aportado en el promedio nacional.

Cuadro 19. Participación de los gobiernos estatales en la inversión de Solidaridad, 1989-1993 (%).

Entidades federativas	1989	1990	1991	1992	1993	1989-1993
Entidades con alta y muy alta marginalidad						
Tabasco	41.0	48.2	49.8	48.9	48.7	48.6
Guanajuato	43.2	39.0	40.0	46.7	47.7	44.9
Puebla	30.8	42.0	43.4	44.1	49.2	44.5
Veracruz	27.8	47.3	43.0	37.8	37.7	38.1
Queretaro	29.8	34.1	37.2	42.1	41.0	38.9
Michoacán	26.4	30.2	42.1	41.7	25.2	35.1
Hidalgo	35.9	29.4	28.9	32.3	31.8	31.3
Tlaxcala	37.2	26.4	34.6	31.8	26.9	30.8
Campeche	23.9	22.5	17.9	35.0	34.9	29.9
Chiapas	30.2	25.7	27.0	31.5	31.1	29.5
Nayarit	27.7	35.8	30.4	24.1	31.7	29.4
Zacatecas	34.1	35.8	28.2	25.1	21.9	27.8
San Luis Potosí	30.7	45.3	21.9	30.2	19.3	27.2
Oaxaca	19.9	24.9	22.1	21.6	32.0	25.4
Quintana Roo	14.5	31.9	24.2	18.9	30.4	25.3
Guerrero	21.2	25.3	28.2	20.8	23.4	23.8
Yucatán	9.3	16.2	21.3	18.6	23.6	19.6
Entidades con media, media baja y baja marginalidad						
Aguascalientes	51.9	55.6	55.2	53.7	49.8	52.9
Jalisco	31.1	55.9	49.8	52.4	47.4	49.7
México	39.6	39.6	45.8	50.0	45.6	45.7
Tamaulipas	39.2	42.4	47.6	44.2	47.5	45.7
Sonora	36.8	39.3	16.5	56.9	43.5	44.9
Baja California	29.5	28.5	47.5	48.3	48.6	43.5
Chihuahua	26.1	32.3	32.5	40.1	44.8	38.2
Nuevo León	36.2	37.9	28.4	36.0	44.7	37.7
Sinaloa	38.9	36.1	36.6	33.7	41.0	37.4
Morelos	42.1	37.5	31.8	26.5	30.9	31.7
Colima	34.6	27.3	35.3	28.9	31.9	31.4
Coahuila	35.3	31.7	22.6	20.0	25.3	24.5
Durango	26.1	19.5	21.2	20.2	32.4	23.9
Baja California Sur	22.9	26.9	24.5	21.1	22.8	23.3
Distrito Federal	0.0	5.0	0.8	2.9	0.0	1.7
Promedio Nacional	29.2	32.3	31.0	33.7	34.1	32.8

Fuente: Anexo 2 de este capítulo.

A manera de síntesis podemos decir que la propuesta de involucrar a los gobiernos estatales en el funcionamiento de Solidaridad tuvo resultados favorables, principalmente si tomamos en cuenta que logró traducirse en un importante incremento de los recursos asignados al programa. Como medidas de su importancia, sabemos que las aportaciones públicas locales

contribuyeron con alrededor de un tercio de los gastos totales, lo que representó aproximadamente la mitad de la inversión federal ejercida en todo el periodo. Hacia finales del sexenio, la proporción del presupuesto orientado a combatir la pobreza aumentó, gracias a la colaboración estatal, de entre 0.6 y 0.7% del PIB (ver cuadro 2) a un poco más del 1% del producto. Desde otros ángulos, la disposición que mostraron los gobiernos de los estados como agentes financieros pudo haber propiciado entre ellos un mayor sentido de corresponsabilidad en la realización de las otras tareas que les fueron encomendadas: integrar las demandas comunitarias en las negociaciones anuales, dar seguimiento a los resultados y vigilar el uso de los recursos.

Cuadro 20. Participación de los estados en la inversión de Solidaridad según subprogramas, 1989-1992 (%).

SUBPROGRAMAS	1989	1990	1991	1992	1989-1992
Subtotal: Bienestar Social	34.3	39.7	35.6	39.2	37.7
Salud	23.4	23.3	26.7	25.0	24.7
Hospital digno			19.9	50.8	43.9
Infraestructura educativa	36.4	45.0	37.2	34.9	38.4
Escuela digna		40.7	40.0	40.1	40.2
Niños en solidaridad			24.8	28.3	27.3
Instalaciones deportivas	19.2	37.4	31.3	33.3	33.2
Solidaridad para el servicio social	34.2	37.9	19.9	14.0	24.2
Abasto y comercialización	23.2	35.1	34.1	31.4	29.5
Solidaridad en colonias y comunidades	37.3	39.7	37.2	45.9	41.5
Agua potable y drenaje	39.6	40.0	43.2	46.1	43.1
Electrificación	34.1	48.6	32.1	39.3	39.2
Vivienda digna	33.2	34.7	33.7	36.5	34.6
Subtotal: Producción	43.0	22.6	22.0	16.6	20.1
Fondo de Solidaridad para la Producción		21.5	20.9	26.1	22.8
Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad				0.3	0.3
Mujeres en Solidaridad	43.0	41.7	33.0	32.6	36.3
Subtotal: Desarrollo Regional	25.2	26.7	28.0	34.3	29.3
Caminos rurales y carreteras	36.3	33.5	32.2	35.8	34.4
Fondos Municipales de Solidaridad		31.5	39.5	45.2	40.1
Programas de Desarrollo Regional	17.9	23.5	23.5	30.1	24.0
Comunidades Indígenas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	21.8	23.8	23.1	5.5	18.2
Totales	29.2	32.3	31.0	33.7	32.0

Fuente: Anexo 3 de este capítulo.

Independientemente de nuestras limitaciones para valorar la calidad de la intervención local en el cumplimiento de las responsabilidades no económicas, es posible sostener que la estrategia emprendida por el PRONASOL a escala territorial tuvo la capacidad para generar consensos locales y para motivar la participación de las autoridades estatales en el sistema de gestión intergubernamental. No obstante lo anterior, desde el punto de vista estrictamente financiero, la evidencia demuestra que el esfuerzo realizado por los estados fue insuficiente, dadas las disparidades que existen entre ellos, para compensar las desigualdades engendradas por la injusta asignación de las inversiones federales en el territorio. Las pruebas indican que

las entidades más pobres, que habían resultado perdedoras en la distribución del gasto nacional, pudieron hacer poco para mejorar su desventajosa posición a partir de sus propios aportaciones.

ii) Participación de los ayuntamientos en la gestión de las demandas sociales

Como lo hemos venido mencionando, en el sistema de gestión intergubernamental, propuesto por el PRONASOL en sus documentos fundacionales, se definía a los ayuntamientos como la principal instancia de coordinación de las demandas planteadas por los Comités vecinales. Su posición de intermediarios en la cadena operativa del programa implicaba asumir como funciones centrales la correcta integración de los expedientes técnicos de los proyectos comunitarios, la cuantificación de los costos, el calendario de ejecución, el control de la calidad de las obras y la concertación de los recursos en los COPLADE's. En la estructura de responsabilidades que se desprenden del sistema de gestión, los gobiernos de los estados tendrían la posibilidad de colaborar, en acuerdo con los municipios, sólo en aquellos casos en los que los proyectos requirieran de procesos financieros o técnicos más complejos. Finalmente, la federación también podría apoyar cuando expresamente fuera requerida por los gobiernos locales, pero únicamente en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico.

La manera que formalmente eligió Solidaridad para acercarse a las sociedades locales suponía una serie de ventajas que permitirían mejorar las posibilidades de tener éxito en el combate a la pobreza. En su lógica, la instrumentación de un programa descentralizado implicaría aprovechar los recursos estratégicos disponibles en cada orden de gobierno: la federación aportaría su visión nacional de la problemática social y de las alternativas para solucionarla, su capacidad normativa y técnica y gran parte del financiamiento; los gobiernos intermedios ofrecerían al sistema, además de recursos adicionales, sus conocimientos sobre la diversidad regional y sus facultades normativas para vigilar el uso de los recursos; por último, los ayuntamientos agregarían información sobre el terreno, sus habilidades técnicas para formular proyectos y darles seguimiento y la experiencia en el contacto directo y cotidiano con sus respectivas comunidades. En la óptica original, la incorporación de todos estos elementos permitirían desarrollar una estructura organizativa estable, cooperativa y capaz de garantizar transparencia en el manejo de los recursos económicos, prontitud y exactitud en la

identificación de beneficiarios, demandas y prioridades, y equidad en la distribución de los beneficios.

Con la revisión hecha hasta este momento se puede afirmar que, en la práctica, el PRONASOL efectivamente logró despertar el interés, generar consensos y capitalizar la participación de gran parte de los agentes públicos locales, de tal forma que le fue factible construir redes intergubernamentales comprometidas con sus objetivos formales. A nivel estatal, como quedó demostrado, los gobiernos de los estados por lo menos mostraron amplia disposición a colaborar en el financiamiento. Debido a la importancia otorgada a los ayuntamientos en el sistema de gestión, pero sobre todo tomando en cuenta los recursos que suponía su incorporación al programa, era de esperarse que en los municipios también se presentaran condiciones propicias para contribuir al cumplimiento de las tareas asignadas. Las únicas restricciones a la posible intervención de los gobiernos municipales podrían originarse en la debilidad de sus cuerpos técnicos o en las resistencias políticas derivadas por desacuerdos en la estrategia adoptada. Con el fin de solventar las limitaciones de carácter técnico la federación se propuso fortalecer la capacidad de gestión de los ayuntamientos, proporcionando un conjunto de medios e incentivos (cursos, créditos, asesorías, etc.) que les permitiera mejorar la calidad de su participación. En lo que se refiere a las resistencias de tipo político, la evidencia a nuestro alcance permite suponer que tuvieron lugar sólo en unos cuantos municipios y, en la mayoría de estos casos, las diferencias no llegaron a posiciones irreductibles.

No obstante el favorable escenario que perfilaba la instrumentación de un programa altamente descentralizado, los hechos demuestran que el proceso quedó muy por debajo de las expectativas cuando se acercó al nivel municipal. Los datos de las encuestas aplicadas a los miembros de las mesas directivas de los Comités de Solidaridad en las tres entidades investigadas (cuadros 21 al 23), muestran que los ayuntamientos ocuparon un lugar marginal como instancias de gestión, tanto en la etapa de recepción de las demandas como en la de ejecución de los proyectos. Como receptoras de demandas comunitarias las autoridades municipales presentan una participación por debajo de una cuarta parte del total de las peticiones atendidas por el programa, llegando a ser en Tamaulipas inferior al 9%. Observando la distribución de esta variable por tipo de subprogramas encontramos que en ningún caso existe un grado tal de intervención que permita establecer la predominancia de

estos gobiernos en la recepción de los diferente tipos de demandas. Como unidades ejecutoras de las obras su contribución fue ligeramente superior y más homogénea respecto del indicador anterior (27 % en promedio); no obstante, los valores revelan que en la mayoría de estos casos (76 % en promedio) los ayuntamientos tuvieron que compartir con los representantes de Solidaridad la responsabilidad de la ejecución.

Cuadro 21. Dependencias públicas que gestionaron las demandas de los Comités de Solidaridad (%).

DEPENDENCIAS	COAHUILA	DURANGO	TAMAULIPAS	TOTALES
Solidaridad	58.4	45.5	83.0	62.6
Autoridades municipales	24.7	23.8	8.9	19.6
Autoridades estatales	3.8	7.9	1.3	4.1
Representantes de dependencias federales	1.3	2.5	2.1	1.8
Otras	0.6	1.0	1.7	1.1
No Respuesta	11.3	19.3	3.0	10.8
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cuestionario a miembros de Comités de Solidaridad".

Cuadro 22. Dependencias públicas que gestionaron las demandas de los Comités de Solidaridad según subprogramas (%).

SUBPROGRAMAS	Escuela digna	Agua y/o drenaje	Electrificación	Obras de infraestruc.	Solidaridad p/product.	Total
DEPENDENCIAS						
Estructura programática /1	30.1	20.5	8.1	28.8	8.2	100.0
Solidaridad	78.1	65.2	54.1	52.8	66.1	62.6
Autoridades municipales	13.2	20.0	19.7	26.1	25.8	19.6
Autoridades estatales	3.1	2.6	3.3	6.4	4.8	4.1
Representantes de dependencias federales	2.6	0.6	3.3	2.3		1.8
Otras	0.4	0.6	1.6	1.4	3.2	1.1
No Respuesta	2.6	11.0	18.0	11.0		10.8
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: 1/ Se refiere a los porcentajes de Comités de Solidaridad según tipos de subprogramas. En este renglón la suma de los parciales no es 100.0% debido a que se excluyó al 4.4% de "no respuestas".

Fuente: La misma del cuadro anterior.

En conjunto, las encuestas confirman que los ayuntamientos fueron desplazados por los funcionarios de Solidaridad (delegados estatales y municipales) en la realización de las funciones que formalmente les habían sido asignadas. Si tomamos en cuenta el perfil de los municipios seleccionados para el estudio (cuadro 4), principalmente en lo que se refiere a las características que definen a la mayoría de ellos (11 de 13) como territorios poblados, urbanos y más o menos desarrollados, podemos suponer que dicho desplazamiento no tendría que tener como causa generalizada las limitaciones de carácter técnico que pudieran presentar sus gobiernos, sobre todo considerando los conocimientos y la experiencia que han acumulado en la construcción de obra pública y en la planificación urbana. En este sentido, resulta sorprendente que hayan tenido una participación mínima incluso en áreas tradicionales de su competencia (incluidas en el subprograma "obras de infraestructura urbana": pavimentación, alumbrado, alcantarillado, banquetas, parques, etc.).

Cuadro 23. Dependencias públicas que participaron en la realización de los proyectos comunitarios y calificación de su desempeño (%).

DEPENDENCIAS	ENTIDADES FEDERATIVAS (% columnas)				DESEMPEÑO /1 (% de renglones)		
	Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total	Bueno	Regular	Malo
1a. opción (100%)							
Solidaridad	69.1	55.9	86.0	70.8	80.4	13.4	3.7
Dependencia federal	1.6	0.5	1.3	1.2	55.6	11.1	
Dependencia estatal	1.6	5.4	1.3	2.5	52.6	36.8	5.3
Dependencia municipal	8.8	11.4	3.0	7.7	60.3	22.4	13.8
Otra	1.9	4.0	2.1	2.5	68.4	21.1	5.3
No Respuesta	17.2	22.8	6.4	15.3			
2a. opción	28.4	28.2	30.4	28.9			
Solidaridad	9.9	15.8	4.2	9.6	71.4	23.8	
Dependencia federal	8.8	7.0	32.4	16.0	77.1	20.0	2.9
Dependencia estatal	13.2	24.6	11.3	15.5	55.9	38.2	5.9
Dependencia municipal	61.5	52.6	45.1	53.9	55.9	32.2	9.3
Otra	6.6		7.0	5.0	54.5	45.5	
3a. opción	2.8	2.0	15.8	6.6			
Solidaridad	11.1	25.0		4.0	50.0		
Dependencia federal	11.1	50.0	5.4	10.0	80.0	20.0	
Dependencia estatal	44.4		73.0	62.0	83.9	12.9	3.2
Dependencia municipal	33.3	25.0	16.2	20.0	80.0	20.0	
Otra			5.4	4.0	50.0		50.0
4a. opción	0.6	0.5	10.3	3.6			
Dependencia federal	50.0		12.5	14.8	100.0		
Dependencia estatal		100.0	4.2	7.4		100.0	
Dependencia municipal	50.0		79.2	74.1	95.0	5.0	
Otra			4.2	3.7	100.0		
Particip. municipal /2	27.5	26.7	27.2	27.2			
Particip. Solidaridad /2	72.2	60.9	87.2	73.8			
Particip. combinada /3	20.9	16.3	24.3	20.7			
Participación por subprogramas	Escuela Digna	Agua y/o drenaje	Electrificación	Obras de Infraest.	Solidaridad p/ producción	No respuesta	Total
Municipal /2	22.4	32.3	32.8	27.5	37.1	6.1	27.2
Solidaridad /2	86.8	68.4	65.6	73.9	77.4	18.2	73.8
Combinada /3	17.5	24.5	24.6	21.1	25.8	6.1	20.7

Nota: 1/ Los porcentajes en la calificación del desempeño en algunos casos no suman 100% debido a que no se incluyeron en la tabla los valores de las "no respuesta" o los "no sabe". 2/ La participación municipal y de Solidaridad resulta de la suma de las proporciones relativas asignadas a sus dependencias en las cuatro opciones de respuesta. 3/ La participación combinada se refiere a la suma de proporciones relativas en las cuatro opciones de respuesta donde los ayuntamientos y los funcionarios de Solidaridad actuaron de manera conjunta.

Fuente: La misma del cuadro anterior.

Desde la óptica de la eficacia, las calificaciones asignadas al desempeño de las dependencias públicas como responsables en la ejecución de los proyectos indican que, por lo menos, la actuación de las representaciones federales del programa en el territorio en esta etapa del proceso, logró generar un alto grado de satisfacción, muy superior al otorgado a otras dependencias en cualquiera de los tres órdenes de gobierno. Si hiciéramos una prospección de este escenario, manteniendo constantes las dimensiones del cambio gubernamental implicadas en la acumulación de conocimientos y experiencias, sería posible concluir que una mayor intervención de los ayuntamientos habría originado una reducción significativa en la capacidad operativa del programa para concretar los proyectos. No obstante este probable resultado, existen elementos para establecer que la exclusión de los gobiernos municipales como instancias encargadas de recibir y organizar las demandas comunitarias pudo haber sido una causa, no menos importante, de las deficiencias que mostró el PRONASOL al momento

de seleccionar a su población objetivo. Si comparamos el comportamiento de ambos indicadores entre entidades federativas (cuadros 11 y 21), encontramos que en el caso (Tamaulipas) donde los representantes de Solidaridad actuaron con una presencia casi absoluta en la recepción y tramitación de las demandas (83% del total atendidas), los errores de selección (familias con ingresos per cápita superiores a 40% de un salario mínimo) fueron los más altos y llegaron a niveles cercanos a tres cuartas partes de la población beneficiada.

Los resultados sugieren que el sistema de gestión que finalmente se desarrolló mantuvo a los ayuntamientos en una posición secundaria como interlocutores entre los beneficiarios y las instancias superiores de decisión. La evidencia confirma que las agencias de Solidaridad en el territorio tendieron a conformarse en administraciones paralelas con la capacidad suficiente para restringir o impedir la efectiva descentralización de las responsabilidades operativas. Esta propensión de los funcionarios del programa a apropiarse de los espacios públicos en las tareas que por principios de la estrategia debían realizar los gobiernos municipales, si bien pudo haberse traducido en intervenciones de mejor calidad a la hora de ejecutar los proyectos, los datos apuntan que también pudo constituirse en un factor que contribuyó al desvío de recursos hacia sectores de la sociedad no prioritarios.

iii) El papel de los Comités de Solidaridad en la estrategia del programa

Una de las principales contribuciones de Solidaridad, según sus propios promotores, estribaría en su potencial para romper con las inercias que habían dominado las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el proceso de construcción y ampliación de las políticas de bienestar. De acuerdo con su concepción, a lo largo de la etapa previa las políticas sociales habían tendido a estructurarse atendiendo más a la dinámicas de reproducción del poder en manos del ejecutivo federal, de las burocracias y de las corporaciones ligadas al partido en el gobierno, que a las propias necesidades sociales, dando como resultado un sistema de reparto injusto, costoso, centralista, burocratizado, corporativo y paternalista. Con el propósito de introducir orientaciones distintas en la formulación e implementación de las políticas, el programa, situándose como punta de lanza de todo el proceso de reforma, propone nuevas bases para lograr un acercamiento efectivo entre las instituciones encargadas de la dotación de bienes y servicios públicos y sus potenciales beneficiarios. De acuerdo con el diseño, el éxito de la estrategia no sólo implicaba eliminar a los intermediarios tradicionales o descentralizar

responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno, también exigía de la sociedad corresponsabilidad y participación frente a sus necesidades y frente a los responsables gubernamentales. En su lógica, ambos movimientos (uno descendente desde las instituciones y otro ascendente desde la óptica social) permitirían, además de acortar distancias en la relación gobierno-sociedad, mejorar la eficacia y rentabilidad de las acciones, reducir burocracias, eludir los canales corporativos y afianzar la construcción de una cultura ciudadana moderna y activa.

Con el fin de darle contenido a la parte social de la ecuación, el programa se propuso como otro objetivo central alentar la formación de organizaciones vecinales basadas en un modelo que denominaron Comité de Solidaridad y cuyo funcionamiento estaría regido por cuatro principios fundamentales: a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades; b) participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa; c) corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada; y d) manejo honesto y transparente de los recursos.²³ De acuerdo con el proyecto, a través de estos Comités los grupos beneficiados podrían: realizar un ejercicio de democracia al elegir libremente en asamblea a sus representantes (o mesas directivas); priorizar necesidades colectivas; distribuir responsabilidades; gestionar demandas ante las autoridades correspondientes; determinar las aportaciones de sus miembros (en dinero, materiales o trabajo); administrar los recursos públicos asignados; y, coordinar las tareas de ejecución, control y fiscalización de las obras o acciones emprendidas.

Derivado de su perfil democrático las decisiones en esta forma de organización debían tomarse de manera colectiva a través de la Asamblea, la cual estaría integrada con todos los posibles beneficiarios. Además de elegir a los miembros de la mesa directiva, en la Asamblea se debían decidir todos los aspectos relativos al proceso de gestión, desde la formulación de las demandas hasta la recepción de las obras, pasando por las fases del diseño del proyecto, la estructura del financiamiento y la ejecución de las acciones. En este marco, las responsabilidades de la mesa directiva estarían circunscritas a funciones de representación, coordinación y seguimiento, y con la obligación de informar en cada paso a la Asamblea de los resultados de las gestiones y los avances de la obra. Para llevar a cabo sus trabajos los órganos de dirección debían conformarse con al menos un Presidente, un Secretario y un

²³ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1994, pp. 60-62.

Tesorero, así como por los Vocales que fueran necesarios. En 1991, es decir a dos años de iniciado el programa, se agregó al modelo original de la mesa directiva la figura de un vocal de Control y Vigilancia, que asumiría las funciones de una Contraloría Social con facultades para vigilar la aplicación de los recursos y el desempeño del propio Comité y de las instituciones involucradas, así como para canalizar las consultas, quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes.²⁴

A esta forma de vinculación con la sociedad se le conceptualizó como el *método de trabajo de Solidaridad* y en su espíritu buscaba convertir “la gestión de las obras públicas en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad”, así como en un ejercicio de *planeación participativa* que contribuye a definir prioridades a partir de demandas colectivas determinadas en unidades de territorio micro-regionales o comunitarias.²⁵ En varios sentidos, como lo hemos expuesto con anterioridad, el PRONASOL puede ser considerado como una iniciativa innovadora en el campo de la lucha contra la pobreza en México. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el planteamiento que desarrolla acerca de la participación social organizada sobresale como una de sus principales contribuciones al acervo de las estrategias previamente implantadas. Atendiendo exclusivamente a la concepción se podría argumentar que para Solidaridad la actuación pública adquiere contenidos, sentido y transparencia sólo a partir del momento en el que logra constituirse un Comité, o en otras palabras, cuando se identifican “interlocutores sociales verdaderamente representativos de la demanda y de la participación de las comunidades”.²⁶ Por lo que hemos expuesto en el apartado metodológico, esta afirmación resulta sólo parcialmente cierta si consideramos que la realización de un conjunto amplio de obras (hospitales, carreteras o construcción de infraestructura de gran escala) no pasaban por las decisiones comunitarias. No obstante esta acotación al *método de trabajo*, está claro que el programa puso un fuerte empeño para apoyar la conformación de Comités en todo el territorio, logrando crear, de acuerdo con el informe final, alrededor de 150 mil.²⁷

Dada la envergadura que llegó a alcanzar este proyecto en la estrategia del programa

²⁴ *Ídem*, pp. 63-67.

²⁵ *Ídem*, pp. 67-69. La cita textual es de la p. 67.

²⁶ *Ídem*, p. 138.

²⁷ *Ídem*, p. 136. Esta cifra se expone sin ningún cuadro de soporte que nos permita distinguir su distribución por años y subprogramas.

y en el ámbito social, diversos analistas de la época comenzaron a poner en duda los supuestos que justificaban la constitución de los Comités como vehículos para consolidar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Entre los críticos había quienes opinaban que con esta forma de organización, más que romper con el corporativismo tradicional, se buscaba encontrar nuevas rutas para ampliar las bases sociales de apoyo en un esquema de control neocorporativo²⁸ que, además, ayudaría a minar a las organizaciones independientes arraigadas en el territorio.²⁹ Desde otro punto de vista había quienes cuestionaban el alcance de la participación social que podría producirse a través de los Comités, aduciendo las limitaciones para transitar de una forma de participación fundada en la solución de los problemas concretos de la pobreza (perspectiva instrumental) a otra que permita posicionar a las comunidades en actores relevantes en el proceso político (o democrático) en un sentido amplio.³⁰ Estas interpretaciones de los acontecimientos en el fondo coinciden con una hipótesis general: la participación organizada en el marco de Solidaridad no representa una alternativa de cambio efectiva en los procesos de reforma democrática del Estado mexicano.

Sin duda, las aristas de análisis que pudieran desprenderse de esta aproximación serían casi tan amplias como la imaginación disciplinaria en las ciencias sociales lo permita; incluso podría recurrirse a preguntas basadas en especulaciones que cobraron relevancia en la opinión pública en esos años.³¹ No obstante las dificultades para indagar y más aún para evaluar todas las implicaciones de este tipo de participación, con la información empírica que disponemos es posible acercarse a algunas respuestas a la hipótesis anterior dividiendo el análisis en dos planos: el instrumental y el político. El orden de exposición de este subíndice parte de la idea que es necesario, en primer lugar, dimensionar a los Comités desde una perspectiva instrumental, es decir, en su desempeño como vías de colaboración social y como instancias de gestión de demandas comunitarias. En un segundo plano se procederá a investigar el perfil

²⁸ Dresser, *op. cit.*

²⁹ Bartra, Armando, "Más sobre PRONASOL", en: Consejo Consultivo del PRONASOL, *Desigualdad y democracia*, El Nacional, México, 1992, pp. 27-34.

³⁰ Provencio, Enrique, "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en: *Ídem*, pp. 35-55.

³¹ Como sucedió cuando en el PRI fue transformado el viejo "sector popular", que tradicionalmente estuvo dominado por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (FSTSE), en lo que se denominó "el movimiento territorial" (o UNE). Con este cambio hubo quienes afirmaron que ese partido se preparaba para albergar a los líderes surgidos o identificados en las colonias con la intervención del PRONASOL. En el extremo de esta percepción se llegó a conjeturar la intención del Presidente Salinas de apropiarse del PRI o, en última instancia, de crear su propio partido político, el de la Solidaridad.

político de estas organizaciones y sus vínculos con posibles esquemas de control corporativo. Finalmente, se explorarán algunos elementos que permitan discutir la influencia del PRONASOL en los procesos democráticos.

Los Comités como canales de participación social organizada

Para comenzar a analizar el desempeño de los Comités de Solidaridad es preciso recordar antes que, en los contextos regionales investigados, una buena parte de los beneficiarios efectivos del programa provino de estratos de población cuyos ingresos familiares (cuadro 11) superaban los niveles que determinan una situación de pobreza (entre 58 y 73 %, según el caso). Considerando este indicador se podría afirmar que, en la mayoría de los casos, las organizaciones comunitarias surgen en un medio social distinto para el que originalmente fue diseñado el PRONASOL. Esta distorsión en la composición de los beneficiarios induce, desde una perspectiva conceptual, modificaciones en el comportamiento esperado de la población estudiada y su reconocimiento nos ayuda a explicar el o los tipos de colaboración elegidos por los beneficiarios, así como la calidad de la gestión que desarrollan en los Comités. Considerando sólo los estratos de ingreso familiar podríamos suponer que la probabilidad para que una persona opte por contribuir al financiamiento con aportaciones monetarias, en detrimento de la colaboración en especie o en trabajo, se incrementa a medida que aumentan los ingresos disponibles, pero si aceptamos además que este indicador es sólo una característica que denota mejores niveles de bienestar (en educación, salud, alimentación, etc.) podríamos esperar que también aumente la capacidad para lograr una participación de mejor calidad en el seguimiento y desarrollo de las tareas colectivas. La confirmación o rechazo de estos escenarios en cualquier contexto social requeriría de una investigación mucho más profunda de la que nos hemos propuesto; sin embargo, a través del estudio comparativo de los casos, es posible observar algunas tendencias que delinean la trayectoria aguardada.

Partiendo de la información disponible (cuadro 24) podemos rápidamente observar que, en general, una gran parte de la población beneficiaria mostró amplia disposición para contribuir de diversas maneras a la realización de los proyectos colectivos. Los datos indican que alrededor de la mitad de las familias beneficiadas con obras o acciones realizadas en su entorno inmediato (comunidades o colonias) ofreció alguna forma de apoyo. Según los tipos de colaboración se advierte que, de este subconjunto, un poco más de la mitad ayudaron al

financiamiento de las obras a través de aportaciones en dinero (55 %) o en trabajo (52 %), casi el 80 % acudieron a por lo menos una reunión de vecinos y más de una cuarta parte de ellos (27 %) se incorporó en alguna comisión de trabajo. El hecho que la gran mayoría de esta población participante supiera de la existencia de los Comités de Solidaridad (88 %) y que más del 54 % de ellos haya presenciado la elección de los miembros de la mesa directiva, confirma que tales niveles de participación se articularon mediante estas organizaciones. En principio, esta evidencia sugiere que el programa logró despertar el interés de sus clientelas por participar y estructurarse en torno suyo y a través de su modelo de organización.

Cuadro 24. Participación de los beneficiarios de Solidaridad en las colonias o comunidades donde se ejecutaron obras o se llevaron a cabo acciones específicas del programa (% de respuestas afirmativas).

Indicadores de participación social		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
En su colonia existe alguna obra o acción de Solidaridad \		70.2	71.9	71.5	71.1
En esa obra participó usted \		53.4	44.9	59.5	53.1
De qué manera participó: (Respuestas no excluyentes)	Aportando dinero	55.8	39.9	64.6	55.4
	Aportando trabajo	51.7	74.0	38.9	52.1
	Aportando materiales	8.2	22.8	7.7	11.6
	Asistiendo a alguna reunión	80.7	81.2	69.3	76.4
	Formando parte de alguna comisión	35.7	31.1	17.2	27.4
Ha oído hablar del Comité de Solidaridad \		87.6	87.4	90.2	88.6
Estuvo presente en la elección del Comité		52.6	53.1	56.9	54.4
En qué forma se eligió el Comité: (Respuestas excluyentes)	En una asamblea	63.9	86.7	80.0	75.9
	En una elección por voto secreto	14.9	0.0	5.7	7.6
	Nombramiento de promotores de Solidaridad	3.2	5.6	1.5	3.0
	Por una comisión de colonos	14.8	5.8	9.0	10.3
	Nombramiento de autoridades municipales	0.9	0.0	2.2	1.2
	Nombramiento de autoridades estatales	0.0	1.9	1.1	0.8
Ocupa usted algún cargo en el Comité		19.1	19.3	15.2	17.7
El Comité representa los intereses de la comunidad		78.6	86.2	80.0	81.0
El Comité pertenece a algún partido político		44.7	43.7	43.6	44.0
A cuál partido: (Respuestas excluyentes)	PRI	88.9	79.2	98.8	90.4
	PAN	2.3	4.6	1.2	2.4
	PRD	3.1	0.0	0.0	1.1
	Otros	1.5	16.3	0.0	4.5

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios" y "Cuestionario a beneficiarios".

Desde un punto de vista comparativo, no obstante que en los tres casos estudiados se perfila un contexto de movilización social de importantes dimensiones, los datos revelan la presencia de diferencias significativas en los grados y tipos de participación alcanzados en cada entidad. En el extremo inferior encontramos que en Durango, el estado económicamente más débil de los tres (ver cuadros 3 y 4 de este capítulo) y en el cual el programa obtuvo un grado de error en la selección de beneficiarios menor al promedio (cuadro 11), la proporción de población beneficiada participante fue la más baja y en su mayoría optaron por formas de colaboración basadas en aportaciones en trabajo. En el punto superior del espectro tenemos

que en Tamaulipas, una entidad con una economía menos vulnerable y donde el PRONASOL obtuvo el peor desempeño en la identificación de su población objetivo, los beneficiarios manifestaron los niveles más altos de participación y entre ellos la mayoría tuvo la posibilidad de financiar los proyectos con recursos monetarios, pero en contraparte se observó menos interés por asumir otras responsabilidades, como acudir a las reuniones o formar parte de alguna comisión.

Con el estudio de estos dos casos, y tomando en cuenta que el tercero (es decir, Coahuila) se ajusta a lo esperado, se puede establecer que existen correlaciones positivas entre los niveles de ingreso familiar y el alcance y las formas de la colaboración social enmarcados en el modelo de Solidaridad. En general, las tendencias indican que a mayor pobreza habrá menos probabilidad para que un conjunto de individuos o familias participe, pero cuando lo hace ofrece preferentemente su trabajo para la realización de las obras y muestra mayor disposición para informarse y colaborar en tareas de gestión. Por el contrario, en comunidades que disponen de más recursos la movilización social es más amplia y con mayores posibilidades para financiar con dinero las obras de interés colectivo, pero en este caso la participación tiende a reducirse en asuntos relacionados con la organización.

Independientemente de las divergencias en el comportamiento de la participación social en cada entidad, se observa en todos los casos que los Comités gozaron de amplio reconocimiento entre los beneficiarios como agrupaciones representativas de los intereses de la comunidad (en promedio, 81% de quienes sabían de su existencia). La confianza que despertaron estas organizaciones parece estar vinculada a los métodos empleados en la elección de los representantes (en asambleas o en elecciones secretas versus otros mecanismos) y ser independiente de la filiación de sus miembros a un partido político. Un poco más adelante analizaremos con más detalle los elementos asociados con cuestiones políticas, pero es evidente en este momento que las prácticas democráticas en la formación de los Comités permitieron acrecentar su aceptación en las comunidades y ayudaron a incentivar los esfuerzos de colaboración individual o familiar puestos en favor de los proyectos colectivos.

Los Comités como instancias de gestión

Otros factores que pueden ayudar a explicar la confianza que generaron los Comités como articuladores de la participación en sus comunidades están asociados al trabajo que

desarrollaron en el proceso de gestión y ejecución de los proyectos. Aproximándonos en esta dirección es factible afirmar que otra gran fuente de la legitimidad captada por estas organizaciones se fincó en el compromiso que mostraron sus órganos de dirección en la realización de las tareas ejecutivas y en el seguimiento de las gestiones hasta la conclusión de las obras. Como puede apreciarse en los dos cuadros siguientes, la disposición de las mesas directivas a contribuir como unidades operativas del programa abarcó toda la gama de responsabilidades y actividades técnicas requeridas para la operación de los proyectos (cuadro 25), permitiéndoles al final obtener buenos resultados como entidades financieras y ejecutoras de las acciones emprendidas (cuadro 26). Desde esta perspectiva, las distancias que se observan entre los casos estudiados sugieren la existencia de una relación estrecha entre la capacidad de una sociedad local para organizarse y sus probabilidades de obtener éxito en la gestión de demandas colectivas.

Cuadro 25. Indicadores de gestión y representatividad de los Comités de Solidaridad (%).

Indicadores de gestión y actividades realizadas		Coahuila		Durango		Tamaulipas		Total	
El Comité en el que usted participa cuenta con:		TR	Sí	TR	Sí	TR	Sí	TR	Sí
Un programa de trabajo		78.5	50.2	66.4	32.8	81.3	55.5	76.1	47.9
Un archivo con la documentación de la obra		78.1	80.8	67.3	46.3	81.7	84.9	76.3	74.0
Constancias de las decisiones tomadas en el Comité		77.9	75.9	65.8	46.6	82.1	76.7	75.9	69.4
Control sobre los costos de la obra		77.2	83.4	67.8	41.6	84.7	83.9	77.0	73.8
Durante la ejecución de la obra el Comité:									
Organizó la aportación de la comunidad en trabajo		80.6	47.7	72.8	55.8	83.6	57.7	80.0	53.0
Recabó la aportación de la comunidad en dinero		81.0	86.1	70.1	50.3	86.8	73.0	80.1	73.3
Llevó un control de las aportaciones		81.0	79.9	71.3	55.6	84.2	79.3	79.4	73.9
Consiguió al contratista para la construcción de la obra		80.4	51.4	70.3	31.0	80.8	64.7	77.8	50.8
Compró los materiales para la realización del proyecto		80.0	43.4	70.3	24.6	82.6	57.7	78.2	43.6
Representatividad de los Comités:	Varias colonias		6.0		2.0		5.0		5.0
	Una colonia		34.0		9.0		27.0		25.0
	Una parte de la colonia		30.0		13.6		11.0		20.0
	Una escuela		23.0		12.0		33.0		23.0
	Un ejido		3.0		57.0		22.0		23.0
	Una organización de productores		0.4		1.0		0.0		0.5
	Otro		3.0		2.0		1.0		2.0

Códigos: TR = Tasa de respuesta. La TR se refiere a la proporción de entrevistados que respondieron afirmativa o negativamente a las preguntas, o en otras palabras excluye a quienes no ofrecieron respuesta o dijeron no saber del asunto.

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cuestionario a miembros de Comités de Solidaridad".

En este punto, los orígenes de las divergencias que muestran los extremos (nuevamente entre Tamaulipas y Durango) sin duda van más allá de los aspectos relacionados con el perfil socioeconómico de las comunidades, debido a la incorporación de factores ajenos a su capacidad de decisión o a elementos asociados a la gestión de subprogramas que requieren de una menor participación organizada. Estas dimensiones bien pudieran explicar una parte de

lo que sucedió en Durango, tomando en cuenta que ahí alrededor de una cuarta parte de los proyectos habían sido rechazados o aún se encontraban en espera de aprobación y casi una quinta parte de los Comités estaban orientados sólo a obtener financiamientos para la producción en el campo. No obstante lo anterior, los datos obligan a ponderar la importancia de un medio social menos precario como espacio para el surgimiento de organizaciones comunitarias mejor estructuradas, con mayores recursos e influencias y más capaces para culminar satisfactoriamente sus cometidos. En este sentido también habría que reconocer que en Durango la predominancia de lo rural (los ejidos -uno de los sectores más rezagados de la sociedad mexicana) entre las comunidades beneficiadas pudo haber afectado el desempeño de sus organizaciones en la gestión de las obras y constituirse en una condicionante que limitó las posibilidades de sus miembros para aportar dinero a los proyectos.

Cuadro 26. Situación de la última obra gestionada por los Comités de Solidaridad según subprogramas.

Subprogramas		Situación de la obra (%)						Costo medio		Aportación comunitaria		Aportación comunitaria en (%):					
Tipos	%	Recha zada	Sin decisión	Apro bada	En proceso	Interrum pida	Conclui da	TR	m\$	TR	%	Dinero		Materiale		Trabajo	
												TR	SI	TR	SI	TR	SI
Total	100	2	13	8	11	4	57	60	40.2	64	32	67	83	54	12	61	45
Escuela digna	30	2	5	11	7	2	72	86	25.2	85	31	86	80	74	14	83	44
Agua/drenaje	20	3	15	5	18	2	55	66	57.0	77	35	72	92	54	5	65	41
Electrificación	8	7	18	3	11	5	52	46	51.4	62	36	67	88	48	10	51	35
Infraestructura	29	1	20	9	10	7	52	47	53.7	53	30	62	82	49	14	56	54
Producción	8		11	5	19	5	56	34	16.7	27	33	37	65	31	16	34	43
Coahuila	100	2	13	5	8	3	64	64	28.4	69	28	77	94	63	9	65	29
Escuela digna	27	2	3	7	2		84	94	21.6	93	26	98	99	80	9	84	18
Agua/drenaje	21	3	9	3	15		67	66	21.6	81	30	85	96	70	4	72	27
Electrificación	10		16		12	9	62	44	38.5	62	33	72	87	53	6	56	28
Infraestructura	33	2	21	6	9	3	58	50	38.8	52	28	65	90	53	14	56	47
Producción	5		25	6	6	19	44	75	20.2	69	29	75	92	63	10	63	10
Durango	100	1	23	8	14	6	40	38	35.2	32	20	41	57	35	18	47	71
Escuela digna	22	2	13	24	7	9	44	73	32.8	53	22	73	58	64	21	76	56
Agua/drenaje	17	6	40	3	20	3	29	49	44.4	43	19	40	64	29	10	43	80
Electrificación	4		67		11		11	55	8.9	33	25	44	50	44	25	44	75
Infraestructura	31		27	5	11	11	45	24	46.8	32	17	40	64	34	19	53	82
Producción	19		8	5	29		58	16	14.7	5	30	18	14	18	14	21	75
Tamaulipas	100	3	4	11	12	4	62	72	56.8	84	41	76	80	57	13	69	52
Escuela digna	41	2	2	9	10	1	75	84	22.7	92	38	83	70	73	17	86	63
Agua/drenaje	23		7	9	21	4	58	79	99.3	94	46	76	95	49	4	70	43
Electrificación	8	20		10	10		55	45	95.2	75	42	70	100	40	12	45	33
Infraestructura	21	2	6	18	10	12	49	69	80.6	80	40	84	80	57	11	61	37
Producción	3						75	37	7.2	50	46	50	75	25	50	38	67

TR = Tasa de respuesta; m\$ = miles de pesos. Nota: La aportación comunitaria se refiere al porcentaje financiado por la comunidad al costo total de la obra. Fuente: La misma del cuadro anterior.

Con la conclusión anterior no estamos sugiriendo que Solidaridad debió modificar su objetivo central (es decir, combatir la indigencia en todos sus ámbitos y manifestaciones sociales) o, en su defecto, eliminar las restricciones de las acciones públicas que requirieran de una intensa participación social organizada, por el contrario, los resultados muestran que

la eficacia global de un programa de esta naturaleza depende de ambas dimensiones: por un lado, de la aplicación de criterios más rigurosos en la selección de beneficiarios y, por otra parte, de poner mayor énfasis en actividades que ayuden a elevar la capacidad de autogestión en las comunidades. El estudio de las experiencias estatales demuestra que la autogestión puede efectivamente ser una alternativa para incrementar la rentabilidad de las inversiones públicas en el territorio, pero para llevarla a cabo en condiciones de alta focalización es recomendable ampliar las oportunidades de capacitación y asistencia técnica en el diseño y en los procesos de administración, control y ejecución de proyectos.

Los Comités desde una perspectiva política

Antes de iniciar con el estudio de la dimensión política cabe recordar que los Comités de Solidaridad se crean al amparo de la intervención pública y, en ese sentido, sus características dependen en gran medida de la actuación de los intermediarios del programa en los procesos de selección. Si bien la formación de un Comité se podía dar sólo por iniciativa de los miembros de una comunidad, en cualquier caso al final todos debían ser reconocidos (o validados) por “el Delegado del Programa o uno de sus representantes”.³² Además de esta prerrogativa, los datos (cuadro 27) demuestran que muy pocos tuvieron su origen en las propias comunidades (29%); en general, más de la mitad de ellos (57%) se constituyeron por la acción directa de los Promotores de Solidaridad. Aunque la capacidad de intermediación de los responsables regionales del PRONASOL, en teoría, no debía generar distorsiones en la identificación de la población objetivo, en la práctica la inexistencia de criterios rigurosos para la selección les otorgó facultades de facto para canalizar a sectores sociales no prioritarios. Por lo que ya sabemos, los errores de selección cometidos en las entidades estudiadas se ubicaron, según los niveles de ingreso familiar, entre el 58 y 73% del total de beneficiarios (cuadro 11) y en el peor de los casos (en Tamaulipas) los intermediarios directos del programa tuvieron una mayor presencia como promotores de la organización vecinal. Con estos resultados sólo quedarían por despejar algunas dudas sobre si tales desaciertos tuvieron su origen en motivaciones políticas no legítimas o contrarias a los procesos de democratización.

Al abordar el problema con la información proporcionada por los miembros de la mesas directivas de los Comités (cuadros 27, 28 y 29) y los beneficiarios (cuadros 24 y 30), surgen

³² Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1994, p. 65.

una serie de elementos que nos impiden aceptar en los términos planteados las hipótesis que suponen la presencia de intereses políticos en la actuación del PRONASOL. En lo referente al proceso de formación de los Comités destacan dos hechos: en primer lugar, la participación de los partidos políticos fue insignificante como promotores de la organización social entre las comunidades beneficiadas (cuadro 27); y, en segundo término, la abrumadora intervención de los funcionarios gubernamentales en el origen de los Comités, en la gran mayoría de los casos no se tradujo en imposiciones al momento de seleccionar a sus representantes (cuadros 24 y 27). En este nivel, los resultados indican que los Comités y sus dirigentes emanaron, salvo en muy pocas ocasiones, de decisiones democráticas tomadas por las propias comunidades.

Cuadro 27. Proceso de formación de los Comités de Solidaridad (%).

Proceso de formación		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
Quién promovió la formación del Comité:	Los promotores de Solidaridad	48.0	59.0	69.0	57.0
	Dirigentes de un partido político	6.0	6.0	2.0	5.0
	Los colonos o los vecinos	30.0	13.0	11.0	21.0
	Las juntas de padres	8.0	8.0	7.0	8.0
	Las autoridades	2.0	7.0	3.0	4.0
	Otros	5.0	2.0	8.0	5.0
El Comité se formó a través de:	La comunidad	6.0	14.0	8.0	9.0
	Una asamblea	69.0	66.0	75.0	70.0
	Un grupo de vecinos	17.0	6.0	6.0	11.0
	Nombramiento por promotores de Solidaridad	5.0	9.0	9.0	7.0
	Nombramiento por autoridades municipales	0.4	3.0	0.5	1.0
	Nombramiento por autoridades estatales	0.0	1.0	0.0	0.2
	Otro	1.0	2.0	1.0	1.0
Cómo se decidieron los cargos en el Comité:	Acuerdo de asamblea	83.0	91.0	84.0	85.0
	Acuerdo de los miembros del Comité	8.0	5.0	5.0	6.0
	Recomendación de promotores	6.0	2.0	8.0	6.0
	Otro	3.0	2.0	2.0	3.0

Fuente: La misma del cuadro anterior.

Con lo anterior se podría argumentar que no hay evidencias para fincar responsabilidades a los intermediarios del programa sobre el perfil político de las organizaciones y de los líderes que emergieron; sin embargo, esta afirmación resulta sólo parcialmente cierta si consideramos que su influencia pudo haberse previamente infiltrado en el momento de la selección. Entre las características asociadas al perfil político de las comunidades beneficiadas sobresale que en casi dos tercios de ellas ya existían líderes comunitarios antes de la constitución de los Comités, de los cuales casi la mitad pertenecían a algún tipo de organización sindical o partidista (cuadro 28). La creación de los Comités en este medio social tuvo algunas implicaciones en la recomposición del tablero político local, sobre todo si se toma en cuenta que alrededor de la mitad de los antiguos líderes fueron

desplazados por nuevos dirigentes; no obstante, estos procesos de sustitución en su mayoría no se generaron en condiciones de rechazo social o por imposiciones externas. Por otro lado, en las comunidades donde los antiguos líderes formaban parte de alguna organización, en una gran proporción la instauración de los Comités no implicó la desaparición o el desplazamiento de tales agrupaciones ni tampoco derivó en conflictos intra-comunitarios; por el contrario, los datos sugieren que en estos casos los Comités tendieron a estructurarse con el entorno organizativo preexistente entablando relaciones de cooperación.

Cuadro 28. Antecedentes de liderazgos en las comunidades y su relación con los Comités (%).

Antecedentes de organización y tipos de relaciones		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
Antes de la formación del Comité existía alguna persona o grupo que actuara para que las necesidades de la comunidad fueran atendidas (Sí) [↘]		62.6	59.4	63.5	62.0
Esas persona o grupo formaba parte de una organización (Sí)		57.4	67.2	38.4	53.9
A qué tipo de organización pertenecía: (Respuestas excluyentes)	A un sindicato	7.8	2.4	10.3	6.6
	A una organización de colonos	34.5	4.9	29.3	23.8
	A un partido político	37.9	26.8	13.8	28.9
	A una organización campesina	3.4	51.2	24.1	23.4
	A otro tipo de organización	13.8	11.0	20.7	14.5
Sigue vigente esa organización (Sí)		73.3	78.0	72.4	74.6
En este momento esa organización:	Participa en el Comité	80.0	80.3	64.3	76.7
	Ha tenido conflictos con el Comité	11.8	3.0	14.3	9.3
Los antiguos líderes forman parte del Comité (No)		50.0	46.7	55.7	51.0
Por qué razón no forman parte del Comité: (Respuestas excluyentes)	No estaban cuando se formó	12.0	5.0	8.2	9.2
	No les interesó	25.3	32.5	26.2	27.2
	La comunidad no quiso	26.5	17.5	23.0	23.4
	Los promotores no los aceptaron	7.2	0.0	3.3	4.3
	Otra razón	28.9	45.0	39.3	35.9
Comunidades según sus antecedentes de liderazgos y organización (resumen)		100.0	100.0	100.0	100.0
Sin antecedentes		37.4	40.6	36.5	38.0
Con antecedentes de líderes desvinculados de organizaciones		26.7	19.5	39.1	28.6
Situación en el proceso de formación de los Comités	Líderes excluidos	50.0	37.5	55.9	52.4
	Líderes incluidos	50.0	62.5	44.1	47.6
Con antecedentes de líderes vinculados a organizaciones		35.9	39.9	24.4	33.4
Situación en el proceso de formación de los Comités	Exclusión o sustitución de líderes y organizaciones	33.0	20.0	39.1	30.5
	Inclusión de líderes u organizaciones	26.4	35.5	34.8	30.5
	Inclusión de líderes y organizaciones	40.6	44.5	26.1	38.9

Fuente: La misma del cuadro anterior.

En la perspectiva de las hipótesis que suponían la existencia de una estrategia deliberada tendente a reforzar, renovar o modificar las bases del corporativismo tradicional, los datos no aportan elementos suficientes para confirmar que tales propósitos se hayan perseguido de manera sistemática. Si dividimos a las comunidades en función de sus antecedentes de liderazgo resultaría aventurado concluir, en aquellos casos donde no había líderes (38%) o cuando los había no tenían vínculos con algún tipo de organización (28.6%), que los nuevos dirigentes o los que fueron ratificados por los beneficiarios hayan aceptado integrarse a la estructura territorial del PRI. En lo que se refiere al tercer subconjunto, es decir, en los

lugares donde había líderes integrados a algún tipo de organización (en el 33.4%), cabe la posibilidad que sí se hayan desplazado a dirigentes agrupados en organizaciones independientes o que la intervención de Solidaridad haya privilegiado a aquellos que ya pertenecían a la estructura corporativa del PRI; sin embargo, aun concediendo que estos cursos de acción hubieran acontecido en todos los casos, tampoco sería aceptable afirmar que se hayan inducido mediante procedimientos antidemocráticos.

Cuadro 29. Antecedentes de participación política de los directivos de los Comités de Solidaridad (%).

Cargo en la mesa directiva	TR	Sexo		¿Pertenecía a una organización antes de formar parte del Comité?						¿Esa organización pertenece a algún partido político?					¿Sigue en esa organización?	
		M	F	SI	Sindicato	Organización de Colonos	Partido Político	Organización Cammesina	Otras	NO	PRI	PAN	PRD	Otros	SI	NO
Total (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 3.5)																
Presidente	81	53	47	43	26	12	17	31	11	14	67	6	5	3	84	6
Secretario	77	43	57	34	31	6	19	34	17	13	67	7	5	4	86	3
Tesorero	73	44	56	33	27	7	19	35	11	16	66	2	5	4	87	4
Vocal 1	38	34	66	22	33	6	31	17	12	15	67	3	8	0	81	6
Vocal 2	30	26	74	14	48	6	30	12	3	24	67	0	6	0	88	3
Vocal 3	21	27	73	18	50	7	23	10	7	20	67	3	3	0	83	7
Coahuila (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 4.0)																
Presidente	91	30	70	41	34	19	22	5	16	22	56	11	7	2	81	9
Secretario	82	28	72	29	43	12	21	4	15	17	53	14	8	2	86	3
Tesorero	78	31	69	26	37	12	26	1	22	23	52	1	9	1	77	8
Vocal 1	56	31	69	22	41	10	33	0	13	18	56	5	10	0	77	10
Vocal 2	43	22	78	14	58	10	26	0	5	32	53	0	10	0	89	5
Vocal 3	26	19	81	19	62	12	19	0	6	31	56	0	6	0	88	6
Durango (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 2.8)																
Presidente	64	76	24	61	9	4	13	72	2	0	89	0	5	4	93	4
Secretario	73	68	32	56	10	4	14	70	2	1	85	0	5	6	92	2
Tesorero	67	64	36	56	9	4	14	68	2	1	82	0	5	7	95	3
Vocal 1	12	60	40	52	15	0	8	69	8	0	92	0	8	0	92	0
Vocal 2	6	50	50	33	25	0	25	50	0	0	100	0	0	0	75	0
Vocal 3	4	56	44	33	33	0	33	33	0	0	100	0	0	0	67	0
Tamaulipas (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 3.4)																
Presidente	80	56	44	35	32	9	15	29	10	18	62	4	0	1	82	3
Secretario	74	44	56	22	51	3	23	18	6	31	56	10	0	0	79	3
Tesorero	73	46	54	24	46	2	17	22	12	34	58	5	0	0	88	2
Vocal 1	35	32	68	14	25	0	50	17	8	25	75	0	0	0	83	0
Vocal 2	34	30	70	12	40	0	40	20	0	20	80	0	0	0	90	0
Vocal 3	30	32	68	15	36	0	27	18	9	9	73	9	0	0	82	0

Fuente: La misma del cuadro anterior.

Tomando en cuenta la importancia relativa de cada subconjunto y la forma cómo se distribuyen al interior de las entidades, resultaría más aproximado atribuir como causas de los errores cometidos en la selección de los beneficiarios a preferencias de tipo económico por parte de los intermediarios del programa que a imposiciones deliberadas para fortalecer algún tipo de corporativismo, tradicional o de nuevo cuño. Pero aún en este último caso, la evidencia apunta a que no puede ser calificado como desviación otorgar apoyos públicos a comunidades que manifiesten tendencias políticas, cualquiera que éstas sean, cuando la situación económica de las familias corresponde con el perfil de la pobreza. Ponderando

ambos aspectos en los contextos investigados se desprende que los desaciertos fueron superiores en la entidad (Tamaulipas) cuyas comunidades beneficiadas (cuadro 28) y dirigentes de los Comités (cuadro 29) tenían menos antecedentes de vínculos con alguna forma de organización, corporativa o no; en cambio, en los otros dos estados donde el programa obtuvo un mejor desempeño en la selección, los precedentes organizativos perfilan una mayor conexión con estructuras de tipo corporativo, sobresaliendo el caso de Durango por el alto grado de participación de los principales miembros de las mesas directivas en agrupaciones ligadas al PRI, la mayor parte provenientes del sector rural.

Cuadro 30. Percepciones acerca del origen y los propósitos que suponen la creación o existencia del PRONASOL (% sólo de respuestas afirmativas a menos que se indique lo contrario).

El programa de Solidaridad...		Beneficiarios				No Beneficiarios
		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total	
Fue creado por: (Respuestas no excluyentes)	el Presidente	75.1	82.3	85.8	80.8	80.0
	el Gobierno	70.0	56.1	72.9	67.1	69.7
	el PRI	45.0	26.0	44.9	39.6	39.0
	la Comunidad	39.8	16.7	27.8	29.1	34.3
	la Iniciativa Privada	20.0	10.1	10.7	14.0	13.5
	la Oposición	12.0	5.1	5.1	7.7	5.0
Lo que le importa es el bienestar de la familia y la comunidad		89.6	94.9	87.5	90.4	90.0
Fomenta la participación de la gente		89.9	89.9	86.3	88.4	88.0
Beneficia a las comunidades sin distinción de partido		84.4	88.5	82.2	84.8	81.6
Con programas como Solidaridad el gobierno está cumpliendo lo que prometió		78.9	85.9	73.2	78.9	73.7
Representa la unión de gobierno y comunidad para mejorar		81.6	79.0	74.0	78.3	80.0
Usted estaría dispuesto a participar en futuras acciones del Programa		83.5	86.0	64.1	77.5	69.7
Se creó para recuperar la confianza del pueblo en el gobierno		78.8	69.4	76.8	75.4	79.0
Hace que las comunidades paguen la mayor parte de las obras (No)		68.2	75.6	73.0	72.0	64.2
Ha fallado en el cumplimiento de sus objetivos (No)		60.7	61.7	67.9	63.5	51.6
Con programas como Solidaridad habrá funcionarios más honestos		58.1	63.0	56.5	59.0	59.4
Rinde cuentas claras a las comunidades		61.2	57.9	55.6	58.3	54.9
Impone sus planes a las comunidades (No)		51.4	59.6	57.7	55.9	50.5
Fue creado para combatir el desempleo		52.0	63.9	52.5	55.5	58.6
Fue creado para apoyar al PRI en las elecciones		43.8	25.7	39.5	37.2	36.8
Lo que busca es hacerle propaganda al gobierno		38.0	33.1	35.6	35.8	39.8
Se creó para detener la oposición política		39.5	28.7	33.0	34.2	33.2
Promueve líderes que le conviene al gobierno		40.0	25.2	33.3	33.5	38.0
Manipula a la gente para que vote		30.6	14.2	19.1	22.0	23.9

Fuente: COLEF, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios" y "Cuestionario a beneficiarios".

De manera complementaria a estas observaciones, podemos también advertir desde el punto de vista de los beneficiarios y del resto de la población (cuadro 30) la predominancia de las opiniones que rehúsan identificar el origen y funcionamiento del PRONASOL con propósitos electorales o con políticas discriminatorias en función de preferencias partidistas. Por el contrario, lo que resalta en las percepciones de estos dos subconjuntos sociales es la

imagen de un programa preocupado por el bienestar y la participación de la gente, orientado a promover la unión y a recuperar la confianza del pueblo en el gobierno, responsable en la medida que cumple con lo prometido y con el cual vale la pena continuar trabajando. Lo expuesto hasta este momento indica que no hay elementos suficientes para concluir que Solidaridad intervino de manera sistemática con el fin de ampliar, recuperar o consolidar las relaciones gobierno-sociedad empleando esquemas de control corporativo, ni tampoco para afirmar que se hayan utilizado los recursos públicos de manera generalizada con fines electorales específicos. La evidencia en su conjunto ratifica la hipótesis alternativa que planteamos en el párrafo anterior: la mayor parte de los errores cometidos en los procesos de selección tienen su origen en el orden de preferencia que los intermediarios del programa concedieron a sectores sociales no prioritarios en función de su situación económica.

Esta conclusión no significa que la actuación pública haya estado desprovista de motivaciones políticas, principalmente si aceptamos que las preferencias de tipo económico pudieran estar dirigidas a restablecer nexos con amplios segmentos de la clase media nortea, cuyo peso electoral es significativo y que en los últimos tiempos habían venido mostrando tendencias contrarias al PRI, sobre todo en favor del PAN. De comprobarse este escenario estaríamos igualmente ante la presencia de desviaciones gubernamentales originadas en objetivos de rentabilidad política, pero fundados en una lógica distinta a la corporativa, es decir, más próximos a una visión liberal de la política que pretende recuperar legitimidad en sectores sociales estratégicos cada vez más plurales y ciudadanos. Desconocemos en qué medida los agentes políticos locales ligados al PRI lograron beneficiarse con esta probable estrategia o de qué manera afectó a los contendientes de la oposición en los procesos electorales; lo que sí parece confirmarse, como lo muestra la información, es que el Presidente Salinas adquirió una presencia central en las percepciones sociales como creador del programa y muy probablemente fue quien capitalizó gran parte de los rendimientos políticos alcanzados con su instrumentación.³³

³³ Dion, *op. cit.*, comparte la idea que uno de los propósitos de Solidaridad “era aumentar la popularidad de Salinas” (p. 338), pero también afirma que aunque la distribución de sus recursos se hizo con base en criterios políticos, no tuvo la capacidad para influir “en los resultados de las elecciones presidenciales de 1994” (p. 360).

D. Balance general de la intervención

Como lo habíamos apuntado desde el principio, el PRONASOL ha sido una de las iniciativas más importantes y complejas que se hayan instrumentado en la lucha contra la pobreza en México. Hemos podido comprobar a lo largo de este capítulo que tales apreciaciones son justas, no sólo por la magnitud y heterogeneidad de la problemática social que debía enfrentar o por la cantidad de recursos que habrían de movilizarse, también por el tipo y la escala de los cambios institucionales que se proponía introducir. Desde muchos puntos de vista, la revisión de esta experiencia ofrece, tanto a los analistas como a las agencias gubernamentales interesados en proyectos de esta naturaleza, una serie de enseñanzas que pueden ayudar a mejorar el diseño y la eficacia de acciones futuras. Con este fin, a continuación se recapitularán los principales hallazgos de esta evaluación, recuperando los elementos que a nuestro juicio constituyeron avances en la concepción de la intervención pública, pero también poniendo especial énfasis en sus inconsistencias y en los desaciertos que obstruyeron el cumplimiento de los objetivos en el proceso de implementación.

Para dimensionar el alcance potencial del PRONASOL como alternativa para la superación de la pobreza, cabe recordar que su propuesta de reforma social contenía amplias coincidencias con una concepción avanzada del desarrollo, muy próxima a la que se había planteado en el origen de los Estados de bienestar europeos. Se estableció que para atacar de raíz las causas de la pobreza se requería cubrir los rezagos en la provisión de los servicios de bienestar básicos, construir la infraestructura para potenciar el crecimiento económico de las regiones más atrasadas y generar empleos productivos que permitan a las comunidades obtener ingresos fijos y suficientes. En su lógica, las familias y comunidades beneficiarias irían accediendo de manera gradual a toda la gama de prestaciones y oportunidades que determinan la dignidad de la existencia humana en sus más elementales dimensiones (servicios sociales, empleo e ingresos remunerativos), permitiéndoles al final integrarse en forma permanente a los sectores de la sociedad que marcan las pautas del desarrollo nacional.

Tomando como guía este horizonte de cambios, esta investigación ha demostrado que si bien el programa emprendió una estrategia tendente a cumplir con la misión que le fue impuesta, los resultados de su actuación mostraron apreciables distancias entre lo que debía hacer y lo que finalmente pudo lograr. En primer término, no dispuso de la capacidad para consolidarse como una alternativa al desempleo y a la falta de ingresos en los hogares; como

quedó asentado, los subprogramas orientados a estos fines siempre mantuvieron una posición secundaria en el presupuesto, su cobertura fue limitada y las medidas adoptadas no dejaron de ser soluciones parciales y temporales a las carencias económicas, a los problemas de producción, al subempleo o al trabajo precario. En segundo lugar, no sólo no fue capaz de corregir o atenuar las desigualdades regionales si no que, por el contrario, contribuyó a acentuarlas poniendo en práctica un esquema de asignación de recursos que sistemáticamente perjudicó a las entidades más pobres del país. Finalmente, los esfuerzos en la provisión de los servicios de bienestar (incluidos los de tipo urbano) fueron insuficientes para eliminar los rezagos, constriñendo las oportunidades de acceso a una oferta fragmentada no sujeta a un plan de mejoras graduales y complementarias.

Ya hemos mencionado las dificultades prácticas para valorar la contribución del PRONASOL en la reducción de los niveles de pobreza que se registraron durante el sexenio de Salinas, que según estimaciones de la CEPAL pasaron del 39 al 36% de la población total entre 1989 y 1994.³⁴ No obstante, con lo dicho en el párrafo anterior quedaría manifiesto que aun en el caso de haber tenido algún tipo de influencia en el comportamiento de esta variable, su impacto estaría muy por debajo de lo que originalmente se había propuesto. Puede argumentarse que una parte de las causas que explican las distorsiones entre objetivos y resultados tienen su origen en las desproporciones que existen entre los fondos públicos disponibles, evidentemente escasos, y la magnitud y heterogeneidad de la problemática social a intervenir. No hay duda que este elemento tiene una importancia decisiva para evaluar adecuadamente la actuación de Solidaridad, pero también nos ha quedado claro que el desempeño de este programa estuvo mediatizado por un conjunto de imprecisiones conceptuales y fallos de orden instrumental que le restaron fuerza para alcanzar sus cometidos o que incluso contribuyeron a desvirtuarlos. En el escrutinio realizado en este capítulo hemos podido detectar algunos de estos problemas, entre los que sobresalen:

Desconexión del programa con las políticas generales de desarrollo. En los documentos que dieron cuerpo al diseño de Solidaridad se decía que su principal virtud era haber concebido una estrategia de intervención integral e integrada a una visión general del desarrollo, cuyos componentes harían posible conformar “el piso social básico” necesario para asegurar un

³⁴ Tomado de: Boltvinik, Julio, “Medio siglo perdido”, en: La Jornada, 25 de junio de 1999.

crecimiento económico sostenido, equilibrado y justo.³⁵ No obstante la obvia pertinencia de estos propósitos, el planteamiento no llegó a vislumbrar conexiones entre la estrategia y las políticas generales de desarrollo, remitiéndose a establecer sólo las repercusiones deseables de la intervención sobre el comportamiento económico y la distribución del ingreso. Este sesgo conceptual debilitó la posibilidad de generar vínculos estructurales entre las vertientes del programa y sus correlatos de política general, como los que pudieron haber existido entre los subprogramas productivos y las políticas laborales y de fomento económico o entre las acciones de bienestar y los servicios sociales de alcance formalmente universal. Derivado de este relativo aislamiento, las medidas adoptadas tendieron a constituirse en soluciones limitadas y de corto plazo, con reducidas posibilidades para ofrecer oportunidades de integración social a los mercados formales de trabajo o a otros sistemas de provisión de bienes y servicios públicos menos vulnerables o de mayor rango (seguridad social, por ejemplo).

Escasa articulación entre objetivos y componentes programáticos. Para hacer realidad la conformación del “piso social básico” el programa debía transitar de una estrategia de emergencia, caracterizada por su énfasis en la cobertura de bienes y servicios esenciales, a otra de tipo estructural, definida como una etapa de consolidación en los aspectos del bienestar y de avances hacia la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades. Con este fin se propuso la instrumentación de un conjunto de subprogramas organizados en tres vertientes (bienestar, desarrollo regional y productiva), a través de los cuales las poblaciones atendidas irían accediendo gradualmente a todos los beneficios del desarrollo. No obstante la pertinencia de estos propósitos, en los hechos la trayectoria de Solidaridad fue perdiendo la gradualidad esperada y la estructura programática tendió a desvincularse del plan de mejoras integrales, derivando en un esquema de intervención escasamente articulado que propició la segmentación de la cobertura en función de sus componentes más elementales (proyectos específicos).

Dispersión programática. Atendiendo a las heterogeneidades sociales y regionales propias

³⁵ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1994, pp. 74-76. “El piso social básico que se busca construir es la expresión material de los derechos sociales plasmados en la Constitución y está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso” (p. 74)

al fenómeno de la pobreza, el PRONASOL puso en marcha un amplio conjunto de subprogramas que, en su mayoría, gozaban de una evidente pertinencia como alternativas para cubrir rezagos, eliminar carencias o satisfacer necesidades en alguno de los aspectos básicos del bienestar, como lo son la salud, la educación, la vivienda, la alimentación o el trabajo. No obstante, dada la inexistencia de restricciones formales a la ampliación de la oferta programática, con el tiempo se fueron sumando un conjunto de iniciativas que no tenían una justificación clara en el contexto de la problemática social o, cuando menos, debían ser proveídas y financiadas por instancias gubernamentales distintas (Sepultura digna, Solidaridad penitenciaria -asesoría legal-, Proyectos ecológicos, Teléfonos, correos y telégrafos, Seguridad pública, entre otros). Este ensanchamiento indiscriminado contribuyó en alguna medida a dispersar los esfuerzos y a desviar los escasos recursos en acciones no prioritarias o apartadas de los objetivos originales.

Imprecisión en la definición estadística de la población objetivo. En el diagnóstico que elaboró el equipo que trabajó en el diseño de Solidaridad se definieron, a muy grandes rasgos, las características que determinan una situación de pobreza. Entre los factores que fueron considerados estaban el perfil ocupacional, el tipo de alimentación y diversas variables asociadas a la salud, la educación y la vivienda. Suponemos, porque el documento no lo especifica, que este análisis sirvió de base para ubicar como población en condiciones de pobreza a la que no satisface las necesidades que le podrían dar un mínimo de bienestar y en pobreza extrema a la que no satisface ni siquiera el 60% de esas necesidades.³⁶ No obstante el valor que pueda tener una definición planteada en estos términos, en ninguna parte del planteamiento se especificaron la metodología y los criterios estadísticos a considerar a fin de realizar las cuantificaciones a escala nacional o para replicar las mediciones en diversos agregados regionales (municipales o estatales). La ambigüedad con la que se manejaron estos conceptos otorgó a los responsables del programa a nivel central amplios márgenes de discrecionalidad para asignar los recursos en el territorio, lo cual se tradujo en una distribución injusta que sistemáticamente perjudicó a las entidades más rezagadas del país, aun a pesar de haber sido consideradas como de atención preferente en la declaración inicial de intenciones.

³⁶ Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*, 1991, pp. 19-57.

Imprecisión en la definición operativa de la población objetivo. Del mismo modo, las definiciones operativas establecidas para reconocer en el terreno a la población objetivo adolecieron de precisión. Las únicas referencias que se dieron a conocer sólo hacían mención al conjunto de colectivos que se propuso atender de manera prioritaria: pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semi-desérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Sin más acotaciones que éstas, es evidente que los responsables del programa a nivel regional podrían disponer de ciertos grados de discrecionalidad, sobre todo en el ámbito urbano, para orientar el destino social de los recursos en función de criterios muy diversos o, incluso, de preferencias propias. Como pudimos comprobar en los escenarios investigados, la flexibilidad con la que operó el programa en este nivel afectó el desempeño del programa en los procesos de selección de beneficiarios, originando un importante desvío de fondos para la atención de amplios sectores de la sociedad no pobres.

Obstrucciones al proceso de descentralización. Uno de los principales objetivos de Solidaridad suponía la formación de un sistema de gestión intergubernamental altamente descentralizado, en el cual las autoridades locales jugarían un papel decisivo en el proceso de implementación. En su lógica, la instrumentación del programa dentro de este sistema permitiría aprovechar los recursos estratégicos disponibles en cada orden de gobierno. Por un lado, la federación aportaría su visión nacional de la problemática social y de las alternativas para solucionarla, su capacidad normativa y técnica y gran parte del financiamiento; por su parte, los gobiernos intermedios ofrecerían, además de recursos adicionales, sus conocimientos sobre la diversidad regional y sus facultades normativas para vigilar el uso de los recursos; por último, los ayuntamientos agregarían información sobre el terreno, sus habilidades técnicas para formular proyectos y darles seguimiento y la experiencia en el contacto directo y cotidiano con sus respectivas comunidades. En la óptica original, con la conjugación de todos estos elementos sería posible desarrollar una estructura organizativa estable, cooperativa, subsidiaria y capaz de garantizar transparencia en el manejo de los recursos, prontitud y exactitud en la identificación de beneficiarios, demandas y prioridades, y equidad en la distribución de los beneficios.

Con la revisión que realizamos en este capítulo pudimos observar que el PRONASOL

efectivamente logró despertar el interés y generar el apoyo de gran parte de los agentes públicos locales, haciendo factible la construcción de redes intergubernamentales comprometidas con su misión central. No obstante que existían condiciones propicias para avanzar en el proyecto de descentralización, los hechos demuestran que al final se optó por imponer un conjunto de restricciones que obstaculizaron la participación de las autoridades locales. Por una parte, no se concedió a los gobiernos de los estados capacidad para negociar el monto y el tipo de las inversiones asignadas a cada entidad, conservando estas decisiones dentro de las competencias exclusivas de la federación; y por otro lado, los ayuntamientos fueron literalmente desplazados por los funcionarios regionales del programa en las tareas de coordinación, gestión y ejecución de las demandas comunitarias. Como consecuencias, estas prácticas centralistas impidieron consolidar proyectos de desarrollo local en el marco de la diversidad de necesidades sociales y económicas patentes en el territorio, incurrieron en esquemas de distribución de recursos que se alejan de los principios asociados a una política regional equitativa y solidaria y ayudaron a dilatar la discrecionalidad y los errores en la selección de la población objetivo.

Ya para finalizar, no sería justo concluir este balance sin mencionar algunos de los principales éxitos alcanzados por este programa a lo largo de su existencia. En primer lugar, generó los consensos básicos necesarios entre los actores gubernamentales, sociales y políticos, nacionales y locales, para ubicar como prioridad pública el problema de la pobreza; en segundo término, obtuvo la cooperación financiera de los gobiernos estatales; en tercer sitio, logró impulsar la autogestión social como una vía para incrementar la rentabilidad de las inversiones públicas en las comunidades; y por último, alcanzó grados importantes de legitimidad y satisfacción respecto de su actuación y resultados, aún entre la población que no fue beneficiaria. Combinando estas virtudes con las bondades de las reformas social e institucional propuestas inicialmente, no cabe duda que de haberse corregido las inconsistencias conceptuales y los fallos de la estrategia, el desempeño de Solidaridad habría mejorado de manera significativa, haciendo de su intervención una parte complementaria pero fundamental en la erradicación de la pobreza, sobre todo en sus manifestaciones extremas.

CAPITULO IV
ANEXOS

Anexo 1. Vertientes y subprogramas del Programa Nacional de Solidaridad.

NOMBRE Y OBJETIVOS	GRUPOS A LOS QUE SE DIRIGE	TIPOS DE OBRAS Y/O ACCIONES
BIENESTAR SOCIAL		
Escuela digna. Rehabilitación y mantenimiento de instalaciones educativas de escuelas preprimarias, primarias y secundarias en todo el país, dando prioridad a aquellas que presentan mayores rezagos	Padres de familia, alumnos y maestros	Rehabilitación y mantenimiento de escuelas
Programa federal de construcción de escuelas. Mantenimiento, reparación y mejoramiento de escuelas.	Padres de familia, alumnos y maestros.	Rehabilitación de áreas escolares
Educación. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios educativos en las zonas rurales y en las colonias urbano populares.	Habitantes de zonas rurales y urbano populares.	Construcción, ampliación y mejoramiento de aulas, laboratorios, talleres, albergues, auditorios, etc.
Niños en solidaridad. Dar una respuesta integral a las carencias económicas que afectan el desarrollo escolar de los niños mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza para que concluyan su instrucción primaria, promueva su sano desarrollo físico y mental y motive su participación en las tareas de beneficio comunitario.	Niños mexicanos que por vivir en condiciones de extrema pobreza ven frenado su desarrollo escolar.	Otorgamiento de becas a los niños que cursan el primero, segundo y tercer año de primaria mediante una selección realizada por el Comité escolar
Salud. Ampliar y mejorar la infraestructura hospitalaria, así como incrementar la cobertura de los servicios.	Comunidades de bajos recursos.	Solidaridad, considerando el nivel socioeconómico, rendimiento escolar y colaboración en el grupo.
Electrificación. Dotar de electricidad a las comunidades rurales y a las zonas urbano populares que no cuentan con el servicio.	Comunidades urbano populares y rurales.	Construcción y rehabilitación de hospitales, clínicas, unidades médicas, adquisición de ambulancias y vehículos para la realización de obras de supervisión
Agua potable y alcantarillado en zonas urbanas. Construir, ampliar y rehabilitar los sistemas de agua potable y alcantarillado.	Comunidades rurales y colonias populares en condiciones de marginalidad.	Electrificación de viviendas.
Mejoramiento urbano y vivienda. Construir y conservar la infraestructura para el mejoramiento urbano. Realizar acciones para rehabilitar la vivienda rural y urbana.	Comunidades rurales y colonias populares en condiciones de marginalidad.	Construcción y adecuación de infraestructura para agua potable, ampliaciones de plantas y/o equipos potabilizadores, construcción de redes de drenaje sanitario, construcción de redes de alcantarillado, construcción de colectores y subcolectores, construcción de emisores y descargas, construcción y ampliación de plantas de tratamiento de aguas negras, etc.
Crédito a la palabra. Apoyar con pequeños créditos en especie para la construcción de viviendas populares.	Habitantes de colonias urbano populares y rurales.	Construcción de casas habitación, guarniciones, banquetas, pavimentación de calles, rehabilitación de viviendas, etc.
Regularización de la tenencia de la tierra. Lograr la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares.	Comunidades de bajo ingreso con viviendas de material de deshecho, sin acceso a fondos públicos o privados y con servicios mínimos de agua y luz.	Otorgamiento de créditos para viviendas.
	Colonos populares	Regularización de lotes en estado de posesión irregular.

Reforestación y restauración ecológica. Mejoramiento del medio ambiente a través de la reforestación de zonas críticas, márgenes de carreteras, parques, avenidas y cerros.	Comunidades rurales, zonas urbanas, escuelas, sindicatos, etc.	Apoyo a los municipios en la recuperación de áreas degradadas, mantos acuíferos, mejoramiento urbano y educación ambiental. Apoyo al desarrollo integral, agropecuario, forestal e hidráulico. Aumento de la productividad silvícola de las áreas arboladas. Racionalizar el aprovechamiento de los bosques.
Programa de cocinas populares y abasto. Fortalecer e incrementar la infraestructura de abasto, acopio, distribución y comercialización de productos básicos, así como la instalación de cocinas populares.	Comunidades urbano populares y rurales de bajos recursos.	Construcción y ampliación de almacenes, tiendas y bodegas de acopio; instalación de fecherías; construcción de mercados, recapitalización de tiendas y almacenes
Seguridad Pública. Mejorar los sistemas de seguridad pública e impartición de justicia.	Habitantes de colonias urbano populares y rurales	Construcción de casetas de vigilancia, escuelas de policía y centros de rehabilitación social, adquisición de equipo de radiocomunicación y vehículos, cursos de capacitación a agrupaciones policiacas, etc.
Telecomunicaciones. Dotar a las comunidades rurales y colonias populares del servicio de telefonía	Comunidades rurales y colonias populares	Dotación del servicio de telefonía y adquisición de equipo de transmisión para la ampliación de sistemas de televisión
Servicios de telefonía y correos. Comunicar a comunidades rurales y colonias populares con servicios de telefonía y correos.	Comunidades rurales y colonias populares.	Instalación de aparatos telefónicos, particulares y de alcancía e instalación de agencias postales en comunidades rurales y colonias populares.
Programa de apoyo a jornaleros agrícolas. Elevar los mínimos de bienestar para el jornalero migrante y su familia, ya que por el carácter temporal del trabajo agrícola no cuentan con servicios básicos ni con el respeto suficiente a sus derechos laborales.	Jornaleros migrantes y sus familias.	Construcción de viviendas y galerones con los mínimos servicios, construcción de aulas y centros de salud, atención a las necesidades de educación, salud y seguridad social, alimentación y abasto. Defensa de los derechos laborales, alfabetización y capacitación para el empleo.
Programa nacional de apoyo al servicio social. Vincular, asignar y apoyar a pasantes y profesionales para que participen en forma permanente en la formulación y desarrollo de proyectos que mejoren el nivel de bienestar de las comunidades rurales y urbano populares.	Pasantes y profesionales.	Asignación de becas para estudiantes y profesionales que queden vinculados a programas institucionales afines a los de Solidaridad. Encauzar este tipo de programas hacia los núcleos de población indígena, de zonas áridas y urbano populares.
DESARROLLO REGIONAL		
Fondos municipales de Solidaridad. Impulsar obras y acciones productivas y de beneficio social	Congregaciones, comunidades, rancherías, cofradías, colonias, pueblos, ejidos, villas, etc.	Obras o acciones productivas y de beneficio social propuestas por la comunidad
Carreteras y caminos rurales. Modernizar el sistema carretero dando prioridad a los proyectos en regiones con mayores rezagos.	Habitantes de zonas con rezago económico, grupos campesinos y étnicos.	Construcción, ampliación, mantenimiento o rehabilitación de carreteras y caminos rurales.
Desarrollo integral de los grupos étnicos. Mejorar de manera integral las condiciones de vida de los grupos indígenas mediante el impulso de proyectos productivos y de bienestar social. Asegurar que los esfuerzos de los indígenas por mejorar su situación sean apoyados por las instituciones, en un clima de pluralidad y respeto a su cultura, costumbres y formas de organización.. Garantizar la integridad jurídica de los indígenas.	Grupos étnicos	Ampliación del fondo comunitario de proyectos productivos de las comunidades indígenas: otorgamiento de créditos a la palabra; mejoramiento de los instrumentos y mecanismos de procuración e impartición de justicia para garantizar una mayor seguridad jurídica a los grupos indígenas y la efectiva defensa de sus derechos individuales y sociales; reactivación y diversificación de las actividades económicas.

PRODUCCIÓN		
Fondos de solidaridad para la producción de alimentos	Campeños temporales de bajos ingresos y tierras de alta siniestralidad que no reciben créditos de BANRURAL.	En cada municipio se crea un Comité de Validación y Seguimiento que aprueba las solicitudes de los productores y posteriormente los créditos correspondientes les son entregados por el tesoro municipal. Continúa después una etapa de verificación del destino de los recursos en las actividades productivas programadas. Finalmente se constituye un fondo común con los apoyos recuperados a cargo del tesoro municipal, y el Comité de Solidaridad de cada núcleo agrario decide qué obra o acción productiva se realiza, ejecutando los trabajos de la obra seleccionada.
Fomento, promoción y aprovechamiento para la producción y productividad primaria y agroindustrial. Proporcionar asistencia técnica para el apoyo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas.	Comunidades agricultoras, pecuarias, frutícolas, apicultores, etc. de bajos recursos.	Otorgamiento de asistencia técnica, instalación de viveros, forestación, estudios y recuperación de suelos, instalación y rehabilitación de unidades apícolas, rehabilitación de huertos frutícolas y cafetaleros, establecimiento de corredores frutícolas y centrales ganaderas, construcción y equipamiento de unidades para el cultivo de ostión, laboratorios para la producción de post-larva de langostino, mantenimiento de laboratorios de camarón, etc.
Mujeres en Solidaridad. Insertar a la mujer en el desarrollo de su comunidad para que contribuya al abatimiento de la pobreza extrema en las colonias marginadas. Impulsar y consolidar acciones y proyectos integrados derivados de la planeación participativa, que tiendan a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de mujeres de escasos recursos.	Población femenina de zonas rurales áridas e indígenas y de zonas urbanopopulares con mayor índice de marginación.	Organización de grupos de mujeres para generar un desarrollo comunitario integral, elevando los niveles de salud, educación, vivienda e ingresos de grupos marginados por medio de cursos de capacitación intensiva, brigadas y campañas de acción comunitaria y actividades recreativas, deportivas y culturales. Apoyo al establecimiento de centros de producción artesanal, granjas comunitarias, tortillerías, panaderías, etc.
Solidaridad para el trabajo. Multiplicar las oportunidades de capacitación, financiamiento y empleo para los jóvenes y los grupos sociales de menores ingresos de las ciudades y las pequeñas comunidades rurales.	Personas con educación primaria o secundaria y grupos sociales de bajos ingresos.	Impulso a programas de capacitación en diversas actividades productivas con la participación de diversas entidades capacitadoras, incluyendo capacitación para la operación de pequeñas empresas. Abrir centros de información sobre oferta y demanda de empleo en las principales ciudades del país. Apoyo con créditos a grupos organizados para la instalación de empresas, con sistemas estatales de validación de proyectos y de apoyo técnico para la ejecución de proyectos específicos. Financiamiento para la construcción de talleres de oficios donde se ofrezca capacitación para el trabajo.
OTROS		
Paisano. Impulsar un apoyo informativo respecto a los trámites que en calidad de visitante se tienen que realizar al entrar al país.	Viajeros que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos, que se internan al país para encontrarse con su familia, hacer turismo o negocios.	Creación de un sistema eficaz de información y orientación, relativas a problemas de migración, aduanas, reglamento de circulación en el país e importación de artículos. Además apoya en la creación de módulos de orientación, quejas e información turística, creación de un teléfono a nivel nacional y en Estados Unidos para apoyo ante contingencias y abusos, accidentes, problemas con migración, policía u otras autoridades, problemas laborales o de índole salarial.

<p>Contraloría social. Establecer sistema de control y vigilancia para que la elaboración, ejecución, operación, mantenimiento y evaluación de proyectos respondan adecuadamente a las necesidades sociales. Para apoyar estas acciones se alienta el respeto a las iniciativas y formas de organización de la población, promoviendo la participación organizada en todas las etapas de los proyectos, fortaleciendo la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, propiciando la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Se ofrece apoyo institucional a los Vocales de Control y Vigilancia para que en el ejercicio de sus funciones de Contraloría Social cuente con un mecanismo ágil y sencillo para la presentación de quejas y denuncias, ofreciendo orientación sobre cómo y ante quien presentar las denuncias y cuando se considere que algún servidor público municipal, estatal o federal, o algún miembro del Comité, no cumple con sus responsabilidades, propiciando la existencia de hechos irregulares en el manejo de los recursos o en la ejecución de los programas.</p>	<p>Vocales de Control y Vigilancia elegidos en cada Comité de Solidaridad</p>	<p>Se promueve en el Comité, por medio de el Vocal de Control y Vigilancia, la adopción de instrumentos de control para el mejor seguimiento de la ejecución y las acciones emprendidas, dando a conocer a la comunidad los derechos, obligaciones y formas de operación del programa en el que se participa, informando al Presidente del Comité de cualquier anomalía y presentando quejas y denuncias ante irregularidades en el manejo de recursos o en la ejecución de los programas, para lo cual se crea una base de información acerca de los procedimientos a seguir en la presentación de quejas y denuncias, proporcionando un folleto con la información básica necesaria.</p>
---	---	--

Anexo 2. Inversiones del Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1993 (miles de pesos de 1980).

Entidades Federativas	1989			1990			1991			1992			1993 ^a			TOTALES		
	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	TOTAL
Aguascalientes	223.5	241.6	465.1	368.1	460.5	828.6	411.7	507.5	919.1	413.7	479.1	892.8	589.9	586.3	1176.1	2006.8	2275.0	4281.8
Baja California	561.3	235.0	796.3	793.5	316.5	1110.0	546.3	494.4	1040.8	563.0	526.2	1089.2	840.9	796.4	1637.3	3305.2	2368.4	5673.6
Baja California Sur	186.8	55.4	242.2	255.5	93.8	349.3	338.2	109.6	447.8	372.9	99.7	472.6	376.8	111.5	488.3	1530.1	470.1	2000.2
Campeche	359.5	112.6	472.1	512.6	148.7	661.3	646.2	140.4	786.6	830.7	447.9	1278.6	803.4	429.9	1233.2	3152.4	1279.6	4431.9
Coahuila	452.9	247.5	700.3	720.4	335.0	1055.4	1267.9	370.9	1638.8	1515.2	378.6	1893.7	1322.2	448.2	1770.3	5278.5	1780.0	7058.5
Colima	300.0	159.0	459.0	337.2	126.9	464.2	331.5	180.9	512.5	423.1	171.8	594.9	426.6	199.4	625.9	1818.4	838.0	2656.4
Chiapas	952.0	412.1	1364.1	1813.7	626.6	2440.3	2344.8	868.2	3213.1	2434.6	1119.6	3554.3	2239.0	1008.6	3247.7	9784.2	4035.2	13819.4
Chihuahua	624.0	219.9	844.0	818.3	390.0	1208.3	1090.4	525.3	1615.8	1260.5	845.2	2105.6	1133.7	920.0	2053.7	4926.8	2900.5	7827.3
Durango	316.5	111.8	428.3	894.8	216.3	1111.0	915.5	245.9	1161.5	904.1	229.5	1133.6	712.4	341.5	1053.9	3743.4	1144.9	4888.3
Guerrero	229.7	174.4	404.0	605.4	387.0	992.4	744.0	496.8	1240.8	963.2	845.3	1808.5	1060.8	969.3	2030.0	3603.0	2872.6	6475.7
Hidalgo	634.0	171.0	804.9	926.1	313.8	1239.9	1526.2	598.5	2124.7	1932.1	507.0	2439.1	2203.7	672.8	2876.5	7222.0	2263.1	9485.2
Jalisco	366.8	205.2	572.0	725.3	302.5	1027.8	925.4	376.5	1301.9	1186.7	565.1	1751.8	1470.9	684.5	2155.4	4675.1	2133.9	6809.0
México	577.2	260.7	837.9	765.5	970.1	1735.5	984.0	974.6	1958.6	1096.6	1205.3	2302.0	1151.7	1037.1	2188.8	4574.9	4447.8	9022.7
Michoacán	654.7	429.4	1084.1	1589.9	1041.4	2631.3	1709.4	1445.8	3155.2	1789.2	1787.3	3576.5	1467.0	1230.2	2697.2	7210.2	5934.1	13144.2
Morelos	709.7	254.1	963.8	1015.1	438.8	1453.9	1459.9	1061.1	2521.0	2283.4	1631.5	3914.9	2176.1	733.6	2909.8	7644.2	4119.1	11763.4
Nayarit	241.4	175.2	416.6	502.5	301.2	803.8	592.7	276.4	869.1	715.1	257.3	972.4	564.6	252.1	816.7	2616.3	1262.3	3878.6
Nuevo León	387.0	148.6	535.6	354.8	197.6	552.4	410.9	179.8	590.7	584.7	185.6	770.4	428.7	198.9	627.6	2166.1	910.6	3076.7
Oaxaca	1138.9	645.1	1784.0	998.9	610.5	1609.4	849.8	337.4	1187.2	1178.2	661.5	1839.7	991.5	801.0	1792.5	5157.4	3055.5	8212.9
Puebla	1007.2	249.6	1256.8	1883.9	624.9	2508.8	2135.4	607.1	2742.5	2461.8	676.7	3138.5	2311.3	1085.3	3396.6	9799.5	3243.7	13043.2
Querétaro	411.0	182.9	593.9	719.0	519.6	1238.7	859.8	659.9	1519.7	1129.4	889.5	2018.9	858.2	832.5	1690.7	3977.4	3084.5	7061.9
Quintana Roo	245.8	104.4	350.2	356.4	184.8	541.2	385.9	228.8	614.7	405.4	295.1	700.5	613.0	425.7	1038.7	2006.5	1238.8	3245.3
San Luis Potosí	252.6	111.7	364.3	437.7	363.2	800.9	685.0	192.4	877.3	717.4	311.0	1028.3	972.3	233.0	1205.3	3065.0	1211.2	4276.2
Sinaloa	397.9	253.4	651.3	539.4	304.6	844.0	836.9	483.2	1320.1	852.5	432.7	1285.2	900.9	626.6	1527.5	3527.6	2100.5	5628.1
Sonora	663.4	386.6	1050.0	757.3	490.0	1247.3	876.4	173.0	1049.4	1435.8	1896.7	3332.5	1496.5	1153.7	2650.2	5229.3	4100.0	9329.4
Tabasco	150.0	104.4	254.4	187.2	173.9	361.1	344.1	341.7	685.8	494.9	473.0	967.9	1206.3	1146.0	2352.4	2382.5	2239.1	4621.6
Tamaulipas	299.8	193.4	493.2	429.7	316.3	746.1	760.7	691.5	1452.1	693.9	548.6	1242.5	742.8	672.6	1415.4	2926.9	2422.4	5349.3
Tlaxcala	343.5	203.8	547.3	500.5	179.5	679.9	500.1	265.1	765.2	585.7	273.1	858.9	563.1	207.3	770.5	2493.0	1128.8	3621.8
Veracruz	758.7	292.7	1051.4	671.8	602.6	1274.4	1063.1	800.5	1863.6	1383.7	839.2	2222.8	1613.3	978.0	2591.3	5490.6	3513.0	9003.6
Yucatán	1065.8	109.8	1175.6	1365.9	264.5	1630.4	1752.1	474.8	2227.0	2075.6	475.6	2551.3	1658.6	511.8	2170.4	7918.2	1836.5	9754.7
Zacatecas	462.7	239.7	702.3	758.6	422.5	1181.1	1007.8	396.1	1403.9	813.4	272.0	1085.4	822.7	231.0	1053.7	3865.1	1561.3	5426.4
SUBTOTAL	15242.8	6736.7	21979.5	22974.4	11897.0	34871.4	28796.3	14661.8	43458.0	34116.7	19471.6	53588.3	34326.2	19790.4	54116.6	135456.5	72557.5	208013.9
Nivel central	754.7		754.7	2141.6	116.7	2258.2	3729.9	2.0	3731.9	3590.1	132.6	3722.7	3927.6		3927.6	14143.9	251.3	14395.1
Pronas	144.6		144.6				116.7		116.7	788.5		788.5				1049.7	0.0	1049.7
DDF	164.8		164.8	54.2		54.2	100.9	30.4	131.3	33.9		33.9				353.8	30.4	384.2
TOTAL	16306.8	6736.7	23043.5	25170.2	12013.7	37183.8	32743.7	14694.2	47438.0	38529.3	19604.2	58133.4	38253.9	19790.4	58044.2	151003.8	72839.1	223843.0

^a Cierre estimado, mes de agosto.

Fuente: elaboración propia con información de: Consejo Consultivo del PRONASOL, El Programa Nacional de Solidaridad, FCE, México, 1994, cuadros A3, A4 y A5.

Anexo 3. Inversiones del Programa Nacional de Solidaridad según subprogramas, 1989-1993 (millones de pesos de 1980).

Subprogramas	1989			1990			1991			1992			1993 ^a			Totales		
	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total	Fed.	Est.	Total
Subtotal: Bienestar social	7.01	3.65	10.66	10.75	7.08	17.83	14.82	8.21	23.03	17.84	11.53	29.37	20.63	30.46	71.06	30.46	101.52	
Salud	1.07	0.33	1.39	1.47	0.45	1.92	1.48	0.54	2.02	1.26	0.42	1.69	1.09	1.74	6.37	1.74	8.11	
Hospital digno							0.13	0.03	0.16	0.28	0.29	0.56	0.38	0.32	0.78	0.32	1.10	
Infraestructura educativa	1.35	0.77	2.12	1.30	1.07	2.37	1.50	0.89	2.38	1.65	0.89	2.54	1.47	3.62	7.27	3.62	10.89	
Escuela digna				0.83	0.57	1.41	1.19	0.79	1.98	1.07	0.71	1.78	1.13	2.08	4.22	2.08	6.30	
Niños en solidaridad							0.92	0.30	1.22	2.01	0.79	2.80	2.69	1.10	5.61	1.10	6.71	
Instalaciones deportivas	0.06	0.01	0.07	0.35	0.21	0.56	0.50	0.23	0.73	0.61	0.30	0.92	0.85	0.76	2.38	0.76	3.14	
Solidaridad para el servicio social	0.39	0.20	0.60	0.49	0.30	0.79	0.82	0.20	1.03	1.03	0.17	1.20	0.93	0.87	3.67	0.87	4.54	
Abasto y comercialización	0.47	0.14	0.61	0.25	0.14	0.39	0.17	0.09	0.26	0.15	0.07	0.21	0.05	0.43	1.09	0.43	1.52	
Solidaridad en colonias y com.	0.96	0.57	1.53	1.60	1.05	2.65	2.40	1.42	3.82	3.41	2.88	6.29	4.15	5.93	12.52	5.93	18.45	
Agua potable y drenaje	1.60	1.05	2.66	2.74	1.83	4.57	3.46	2.63	6.08	4.35	3.72	8.06	5.18	9.22	17.33	9.22	26.56	
Electrificación	0.90	0.47	1.37	1.34	1.26	2.60	1.69	0.80	2.49	1.63	1.05	2.68	1.49	3.58	7.05	3.58	10.63	
Vivienda digna	0.21	0.11	0.32	0.37	0.20	0.57	0.56	0.29	0.85	0.40	0.23	0.64	1.21	0.82	2.76	0.82	3.58	
Subtotal: Producción	0.08	0.06	0.15	3.18	0.93	4.11	2.59	0.73	3.32	4.93	0.98	5.91	5.29	2.71	16.06	2.71	18.77	
Solidaridad para la Producción				3.04	0.83	3.87	2.39	0.63	3.02	2.46	0.87	3.32	3.10	2.33	10.99	2.33	13.31	
Empresas en Solidaridad										2.24	0.01	2.25	2.01	0.01	4.25	0.01	4.26	
Mujeres en Solidaridad	0.08	0.06	0.15	0.14	0.10	0.24	0.20	0.10	0.30	0.23	0.11	0.34	0.17	0.37	0.83	0.37	1.20	
Subtotal: Desarrollo regional	7.75	2.61	10.37	9.59	3.49	13.07	13.15	5.10	18.25	13.30	6.95	20.25	13.17	18.15	56.96	18.15	75.11	
Caminos rurales y carreteras	2.84	1.62	4.46	2.84	1.43	4.28	4.72	2.24	6.96	4.67	2.60	7.28	3.95	7.90	19.03	7.90	26.93	
Fondos Municipales de Solidaridad				1.98	0.91	2.90	2.02	1.32	3.33	2.88	2.37	5.25	3.07	4.60	9.96	4.60	14.56	
Programas de Desarrollo Regional	4.55	0.99	5.55	3.72	1.14	4.86	5.01	1.54	6.56	4.58	1.97	6.56	4.95	5.65	22.82	5.65	28.47	
Comunidades indígenas	0.36	0.00	0.36	1.03	0.00	1.03	1.39	0.00	1.39	1.16	0.00	1.16	1.21	0.00	5.15	0.00	5.15	
Otros	1.46	0.41	1.87	1.66	0.52	2.18	2.19	0.66	2.84	2.46	0.14	2.60	0.84	1.72	8.61	1.72	10.33	
Totales	16.31	6.74	23.04	25.17	12.01	37.18	32.74	14.69	47.44	38.53	19.60	58.13	39.94	53.05	152.69	53.05	205.74	

^a Cierre estimado al 1 de noviembre.

Fuente: elaboración propia con información de: Consejo Consultivo del PRONASOL, El Programa Nacional de Solidaridad, FCE, México, 1994, cuadros A8, A9 y A10.

V. CONCLUSIONES GENERALES: HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

En esta tesis nos propusimos como guía para el análisis histórico del Estado mexicano investigar si en nuestro país había tenido lugar la construcción de alguna forma de Estado de bienestar. Considerando las características básicas que definen a éste como un modelo de orden normativo e institucional, pudimos comprobar que en México efectivamente se han hecho esfuerzos, a lo largo de más de 80 años, por constituir poderes públicos comprometidos con amplios segmentos de la población y conformar un complejo sistema de bienestar público, logrando alcanzar en la actualidad, y en varios sentidos, dimensiones equiparables a las que se presentan en naciones capitalistas más adelantadas. Por un lado, desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como ingredientes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. Por otra parte, los recursos federales empleados en la provisión de bienes y servicios asociados a esos derechos han tenido en algunos momentos proporciones similares a las que se utilizan en varios países desarrollados; por ejemplo, en 1994 el gasto social llegó al 10.3% respecto del PIB, un porcentaje cercano al que mostraban en 1990 Canadá (10.6%) y Estados Unidos (10.4%).¹

No obstante los avances, los diagnósticos sobre la situación social revelan que el sistema de protección con el que contamos aún se encuentra en una posición alejada de las metas de universalidad que enmarcan a un Estado de bienestar robusto o, dicho en otras palabras, su contribución es todavía insuficiente para que amplios sectores de la sociedad puedan acceder a los mínimos de subsistencia (en ingresos y servicios) requeridos para gozar de una vida plena, productiva y segura. Además de las deficiencias que ha mostrado la intervención pública para apoyar la generación de empleos formales y corregir los términos de la desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de los servicios de bienestar básicos enfrenta rezagos de amplias proporciones. Según nuestros cálculos, aproximadamente el 50% de la población nacional permanece marginada, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado.

¹ Ver anexo 2a del capítulo II y Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, EUA, 1992, p. 235.

Por las formas que adopta la exclusión en nuestro país se desprende que tal grado de desprotección se ha debido, sobre todo, al particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta orientación fue determinante en la evolución de la seguridad social pero ha influido en el devenir de toda la estructura de bienestar. Como pudimos advertir en el estudio retrospectivo, fue a partir de la década de los cuarenta, sobre todo después de la creación del IMSS en 1943, cuando la capacidad de inclusión de cada una de las políticas sociales tendió a ensancharse siguiendo la trayectoria de la industria y de las actividades terciarias, públicas y privadas, concentradas en las ciudades. En la década de los setenta, durante el efímero periodo que denominamos “de desarrollo rural”, se pusieron en marcha importantes programas que pretendían modificar una parte del abrumador sesgo urbano de la intervención gubernamental, al reorientar algunas acciones hacia los habitantes pobres del campo. Estas iniciativas, sin embargo, no dejaron de ser compromisos endebles con escaso arraigo institucional, como lo demostraron en 1983 al desaparecer de los presupuestos federales sin mediar algún tipo de discusión pública o de resistencia social.

A partir de 1983, en medio de una situación económica inestable, que se extiende hasta nuestros días, el Estado emprendió varios procesos de reforma con el fin de racionalizar las políticas de bienestar en rutas diversas, pero con el propósito común de ajustar su expansión y prioridades a las posibilidades financieras de la federación, de los gobiernos locales y de sus propios beneficiarios. En general, estos cambios se han traducido, quizá con la excepción de la educación básica, en nuevas barreras de acceso a los servicios sociales elementales, sobre todo para los más pobres. En este marco, el PRONASOL fue propuesto en el sexenio de Salinas como una alternativa de amplio espectro con la misión de cubrir, en alguna proporción, los huecos abiertos por el ajuste gubernamental y el deterioro económico, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Con independencia de los logros, alcances y debilidades de este programa, con su desaparición en 1995 quedaron definitivamente al descubierto los límites y las limitaciones de la “nueva política social”.

En la actualidad existen más dudas que certezas sobre el futuro del sistema de bienestar. Lo único que queda claro es que acudimos, de cara al fin del siglo, a la conformación de un modelo de Estado que en lo social se declara incapacitado para cumplir con los compromisos

de universalidad formalmente establecidos en la Constitución General. Se puede decir que en los últimos 17 años el Estado de bienestar en México pasó de ser un proyecto nacional inacabado, en términos de sus responsabilidades no cubiertas, a otro con una posición deliberadamente limitada en cuanto a la definición de objetivos y alternativas de inclusión social.

El balance final muestra que el sistema de protección que logró desarrollarse a lo largo de este siglo ha dejado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades esenciales. Por sus nexos estructurales con las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que lo hace indudablemente regresivo respecto de la norma redistributiva que se supone debe orientar su función. Todo ello ha configurado una política social restringida que favorece a los individuos, familias y colectivos con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales. Este sesgo, contrario a los objetivos y marcos formales, aproxima al Estado mexicano con aquellos regímenes que privilegian el **bienestar ocupacional**, con la única diferencia que en nuestro caso han sido excluidas la mayoría de las ocupaciones rurales y un número importante y creciente de categorías de trabajadores urbanos.

La tendencia hacia la contracción de la intervención estatal en materia de desarrollo social observada en las últimas dos décadas parece haberse extendido a toda la América Latina. De acuerdo con el diagnóstico de la CEPAL "el cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la responsabilidad exclusiva del sector público, al proponer la reducción del papel del Estado, la mayor participación de actores privados, la selectividad de las políticas hacia los sectores más pobres y el impulso de procesos de descentralización, aunados al convencimiento de que el crecimiento económico automáticamente redundaría en un beneficio social, que se debería acompañar de esfuerzos asistencialistas. La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas. En efecto, con las reformas se han logrado algunos avances en materia de eficiencia, al tiempo que mediante la recuperación del gasto público se han podido canalizar mayores recursos hacia los sectores sociales, pero no se han obtenido progresos importantes en materia de cobertura y calidad ni en la reducción de la pobreza. Más aún, en algunos casos se han desarrollado

esquemas que se alejan abiertamente del principio de solidaridad propio de la política social”.²

Ante este escenario, la CEPAL recomienda a los países latinoamericanos emprender una revisión profunda de sus estructuras de política social, con el fin central de orientarlas a cumplir con los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Independientemente de las medidas de política específicas que recomienda adoptar la CEPAL, lo que propone en el fondo es que cada una de las naciones propicie, en el marco de sus posibilidades financieras y grado de desarrollo, un proceso de reforma que tienda a crear sistemas de bienestar no excluyentes, de calidad y con capacidad para contribuir en la reducción de la desigualdad y la pobreza.³ Sin duda, aceptar el reto de constituir un Estado de bienestar robusto no resultará una tarea sencilla para ninguno de los países de la región; en algunos casos incluso pudiera verse como un proyecto inalcanzable, es decir, sin posibilidades de ser viable aun en el largo plazo. No obstante, mantener los cauces de la intervención pública tal y como están concebidos hoy día implica, en el mejor de los casos, retrasar por tiempo indefinido la construcción de sociedades más integradas y justas.

En el caso de México existen elementos que aparentemente dificultarían emprender un proceso de esta naturaleza. Entre los principales escollos están las debilidades estructurales de la economía para crecer de manera sostenida y generar empleos estables y bien remunerados; la estrechez de la política fiscal y consecuentemente del financiamiento público disponible para el desarrollo; la erosión de la participación estatal en aspectos claves del bienestar, especialmente en alimentación y vivienda; la consolidación de las reformas neoliberales al sistema de pensiones; la inamovilidad de las características restrictivas de la seguridad social; y, la descentralización de los servicios de salud asistencial sobre una estructura institucional de atención médica restringida y desarticulada. Sin soslayar la importancia de estos aspectos como fuentes de restricción o de incertidumbre, desde nuestro punto de vista éstos deben ser entendidos como puntos de partida o condiciones de arranque en una posible ruta de renovación de las instituciones públicas.

Por otra parte, también hay elementos en nuestro país que apuntan a favorecer reformas progresistas y a valorar los beneficios de esquemas universales de protección social. En este

² CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071(SES.28/3), 28 de febrero de 2000, p. 78.

³ *Ídem*, pp. 32-40 y 77-101.

lado tenemos: las disposiciones constitucionales que reconocen los derechos sociales a la salud, la vivienda digna, la educación básica (primaria y secundaria), la seguridad social y al trabajo; los avances hacia la provisión universal de algunos servicios, principalmente en educación elemental y salud preventiva; los valores asociados a la justicia y solidaridad predominantes en la sociedad; y, como hecho más reciente, la normalización democrática del sistema político mexicano. Considerando los elementos a favor y en contra y tomando en cuenta la magnitud de los rezagos sociales acumulados, es factible suponer que la transformación del Estado deberá pensarse como un proyecto de largo plazo y que requerirá de la participación y esfuerzos de todo el conjunto nacional. En este escenario, nos parece que el reto principal que enfrenta el país en estos momentos es lograr un nuevo pacto político nacional con el fin de estructurar una agenda común coherente con el modelo de sociedad al que aspira.

Sabemos, por la experiencia de los países avanzados, que existen caminos diversos para acercarse a la conformación de sociedades más equitativas e integradas y que los acuerdos nacionales que las sustentan se fundaron sobre la base de sus propias tradiciones y posibilidades. De este mismo modo, quienes participen en las decisiones de política tendrán que diseñar y emprender un programa integral de reformas de largo término que cuente con el respaldo social, se sustente sobre bases económicas e institucionales sólidas, defina con claridad las responsabilidades del Estado y especifique los pasos que habrán de seguirse para ir concretando avances significativos en el corto y mediano plazos.

Estamos convencidos que en la coyuntura actual están dadas las condiciones para generar los consensos necesarios en torno a un proyecto distinto de nación. La primera y reciente alternancia en el Poder Ejecutivo Federal después de más de 70 años con un sistema de partido dominante, además de su relevancia como un evento estratégico en la normalización del juego democrático, ha evidenciado la insatisfacción de la mayoría nacional con la situación de deterioro prevaleciente y ha obligado a todas las fuerzas políticas y a los principales actores sociales a cuestionar la posición y compromisos del Estado con el desarrollo económico y social y a debatir sobre su futuro. No obstante la convergencia de opiniones que se vislumbra en cuanto a la necesidad de modificar las bases del esquema de desarrollo vigente, persisten discrepancias acerca de temas nodales (sobresale la reforma fiscal) y los planteamientos aún no perfilan con claridad el rumbo que habrá de tomar el país. Participando en este debate histórico y cumpliendo con la segunda promesa de esta tesis, a continuación resumiremos las

principales conclusiones de la investigación concentrándonos en lo que, a nuestro juicio, conforma el contenido de una agenda mínima de reformas en favor del bienestar general. Para completar esta tarea nos apoyaremos también en algunas de los principales aportaciones y recomendaciones de la CEPAL. Cabe aclarar que, en todo caso, nuestra única intención es contribuir a la confrontación de ideas, visiones y propuestas acerca del futuro.

1. De los derechos sociales a la protección de los mínimos de bienestar. En términos conceptuales con la formalización de los derechos sociales en cualquier orden constitucional, además de definir lo que se considera como parte de lo mínimo indispensable para una vida digna en una sociedad determinada, implícitamente se establece un contrato social en el que el Estado se obliga a garantizar que “toda persona” pueda tener acceso al conjunto de elementos que conforman ese mínimo de bienestar. En nuestro caso, como lo pudimos comprobar, aunque ha sido lento el proceso legislativo, la sociedad ya cuenta con la mayoría de los derechos que son comúnmente aceptados en las naciones avanzadas: a la educación primaria (instituido en 1934 en el artículo 3º), a la seguridad social (en 1974 en el 123), al trabajo (en 1978 en el 123), a la salud y a la vivienda digna (en 1983 en el 4º) y a la instrucción secundaria (en 1993 en el 3º).

Tomando en cuenta el grado de desarrollo del cuerpo constitucional, en este nivel lo único que sugeriría sería replantear la estructura del estatuto tomando como punto de referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, particularmente los artículos del 22 al 27, con el fin de articular un capítulo especial destinado a integrar lo que en las Naciones Unidas se entiende como los **derechos económicos** —al trabajo digno, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a sindicarse y al descanso—, **sociales** —a la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros, a los cuidados materno/infantiles y a la educación— y **culturales** —a la participación libre y disfrute de la vida cultural y científica de la comunidad y al resguardo de los derechos de autor— **de toda persona**, “indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.⁴

Pero más allá de los cambios en la estructura constitucional, nos parece que la tarea más importante a emprender será transitar de una declaración formal de derechos a la

⁴ Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, artículo 22.

construcción del andamiaje normativo e institucional que garantice la protección universal de los mínimos de seguridad económica (trabajo e ingresos) y bienestar social (servicios) que suponen el pleno disfrute de esos derechos. Una orientación de esta naturaleza impone al Estado responsabilidades de muy diversa índole: de entrada lo obligan a no descuidar los factores que impulsan el crecimiento y el pleno empleo, pero al mismo tiempo lo comprometen a transformar ese crecimiento en niveles básicos de bienestar general. Avanzar en este sentido implicaría modificar el rumbo de las políticas económica y social hacia un proceso de convergencia que, por un lado, permita generar las condiciones para la creación de empleos, la igualdad de oportunidades y la retribución justa al esfuerzo individual y, por el otro, proporcione los medios para el desarrollo de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etc.) y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social).

Considerando los alcances y las tendencias actuales en cada una de estas esferas del bienestar, es evidente que el esfuerzo requerido para universalizar un sistema de protección de tal envergadura exigirá de la concurrencia de la sociedad entera y de la disposición del Estado para asumir un programa integral de reformas que hagan posible completar el ciclo crecimiento/desarrollo de manera sostenida. También es claro que la temática de una agenda pública basada en un proyecto de estas dimensiones abarca a todos los ámbitos y modalidades de la intervención gubernamental, desde la regulación de variables macroeconómicas hasta la instrumentación de programas específicos para el cuidado de poblaciones vulnerables o de regiones marginadas, pasando por toda la gama de instrumentos o políticas con las que cuenta el Estado para fomentar la producción y acrecentar la provisión de servicios sociales. Reconociendo esta complejidad, el contenido de la agenda que proponemos se centra en tres grandes temas que, desde nuestro punto de vista, constituyen el núcleo de un programa de reformas tendientes a consolidar un Estado de bienestar avanzado, incluyente y solidario. Desde esta perspectiva, en la primera sección se abordan a grosso modo las políticas que inciden sobre el crecimiento, la creación de empleos y la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso; en la segunda parte se hablará de la necesidad de conciliar el crecimiento con una reforma fiscal solidaria que garantice una distribución equitativa de las cargas y genere los recursos indispensables para financiar el desarrollo; en la última sección se pone en la mesa de discusiones las reformas de política social que identificamos como

prioritarias para cubrir vacíos y acercar sus fines al principio de universalidad.

2. Pleno empleo, trabajo digno y equidad en la distribución del ingreso. La protección del bienestar de la sociedad no sería posible sin la existencia de mínimos de seguridad económica que ofrezcan oportunidades de acceso a trabajos formales y productivos y a remuneraciones equitativas y satisfactorias que garanticen a los trabajadores y a sus familias “una existencia conforme a la dignidad humana”.⁵ Cuando abordamos el estudio de la Constitución de 1917 (Capítulo II) pudimos constatar que el Estado mexicano había sido concebido bajo la premisa de proteger el interés general, y con mandatos específicos para intervenir en los procesos económicos con cuatro fines centrales: alentar la producción y el empleo, evitar el mal funcionamiento de las empresas o los mercados, distribuir equitativamente la riqueza nacional (tierra y recursos naturales) y salvaguardar el cumplimiento de la nueva legislación laboral. Aunque en el articulado original de la Constitución no se asentó el derecho social al trabajo, por lo menos se adjudicó al Estado responsabilidades para generar oportunidades de empleo, mediar en los conflictos laborales y tutelar los derechos de los trabajadores a emplearse en condiciones adecuadas de trabajo (horarios, higiene, descanso, etc.), a sindicalizarse, a recibir utilidades y, especialmente, a cobrar un “salario mínimo... suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.⁶

Con esta visión inicial a lo largo del siglo XX el Estado impulsó un conjunto de cambios que fueron reforzando su papel en la conducción de la economía, ampliaron los beneficios derivados del trabajo (sobresale la seguridad social y la vivienda) y aumentaron la cobertura en la protección de los derechos laborales. No obstante los avances, el alcance de los diversos proyectos gubernamentales (de la industrialización sustitutiva a la apertura) ha sido insuficiente para garantizar los mínimos de seguridad económica a grandes sectores de la población, incluso con las políticas adoptadas en las últimas dos décadas esta inseguridad ha crecido y la situación de las familias se ha deteriorado de manera generalizada. En un breve recuento de lo acontecido en este último periodo se aprecia que la estrategia de apertura y liberalización no sólo ha sido ineficiente para encauzar el crecimiento de la producción de

⁵ Naciones Unidas, *op. cit.*, artículo 23.

⁶ DOF, 5 de febrero de 1917, artículo 123 fracción IV.

manera sostenida y a los ritmos de la demanda de trabajo,⁷ si no que también ha contribuido directamente a acentuar las desigualdades sociales al permitir (o no impedir) que los costos de la inestabilidad económica se traduzcan en una mayor concentración del ingreso, en una caída vertiginosa de los salarios y, en general, en la precarización del empleo existente.

Aunque en los reportes públicos recientes se asegura que la tasa de desempleo abierto ronda proporciones similares a las del pleno empleo (en 1996 fue de 3.7% de la población económicamente activa -PEA), una revisión de las características generales de la ocupación revela la gravedad de la problemática que priva en el país. Según estas mismas fuentes del total de la población ocupada (PO) en 1996 un poco más de la mitad (51%) tuvo ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos, de los cuales casi el 40% percibió menos de uno.⁸ Los indicadores oficiales de subempleo por razones de duración de la jornada laboral y nivel de ingresos, referidos sólo al medio urbano, muestran que alrededor del 17% de la PO en ese año trabajaba en condiciones críticas de ocupación;⁹ sin embargo, otras mediciones similares estiman que tal porcentaje a nivel nacional se aproximó al 38%.¹⁰ Un dato que expresa desde otros ángulos la magnitud de la desprotección que impera entre la clase trabajadora lo encontramos en el hecho de que un poco más del 68% de los ocupados en establecimientos de propiedad privada (que representan al 87% de la PO total) no estaban inscritos en el IMSS en 1996.¹¹

Para ponderar la vulnerabilidad que enfrentan la mayoría de los trabajadores cabe precisar que el poder de compra del salario mínimo ha descendido desde mediados de los setenta de manera pronunciada, al grado que en 1998 su valor real se situó en menos de una

⁷ Entre 1982 y 1996 el crecimiento promedio anual del PIB fue de apenas 1.6%, lo que en términos per cápita arroja un decremento de -0.6% anual.

⁸ Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo del tercer informe de gobierno*, 1997, p.41.

⁹ *Idem*, p.51. La tasa de condiciones críticas de ocupación "se refiere a la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o que labora más de 48 horas semanales ganando menos de 2 salarios mínimos".

¹⁰ Román Morales, Luis Ignacio, "Acumulación de la pobreza y política social", en: Valencia, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (Coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG-UIA-ITESO, México, 2000, p.89. Este autor utiliza para el cálculo la suma de tres categorías de trabajadores: sin remuneración, con ingresos inferiores al salario mínimo y jornada semanal de más de 35 horas, y con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos y jornada de más 48 horas.

¹¹ Zedillo, *op. cit.*, pp. 40 y 44.

cuarta parte del que tenía en 1976.¹² El desempleo, el subempleo y la erosión de los ingresos provenientes del trabajo son algunos de los principales factores que han contribuido al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso nacional y, consecuentemente, de la pobreza.¹³ Los resultados de los estudios que se han elaborado en ambas direcciones son inequívocos. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso de los hogares las cifras de algunos analistas indican que la desigualdad subió casi un 15% entre 1984 y 1994, tomando en cuenta que el índice de Gini pasó de 0.47 a 0.54 en esa década;¹⁴ los datos de otro trabajo sugieren que en 1996 la desigualdad habría aumentado en poco más del 23% respecto de 1984, al alcanzar el Gini un valor de 0.58.¹⁵ Con relación al comportamiento de la pobreza las estimaciones de la CEPAL e INEGI muestran que entre 1984 y 1998 la proporción de pobres en el país creció del 42 al 47% y la de indigentes pasó del 15 al 19%, es decir, un aumento relativo del 12 y 27%, respectivamente, en 14 años.¹⁶

En un escenario económico aún precario, es evidente que entre las primeras obligaciones del Estado están las de generar y preservar las condiciones de estabilidad y certidumbre que permitan al aparato productivo crecer a ritmos muy superiores a las tendencias poblacionales. El cumplimiento de estas responsabilidades implica, además de sostener los equilibrios macroeconómicos y garantizar certeza jurídica al ahorro y a las inversiones, poner en marcha políticas fiscales y sectoriales activas que incentiven la producción y productividad y, en el contexto de la globalización, ayuden a aprovechar las oportunidades de la integración económica y a evitar al máximo sus perjuicios. No obstante la importancia de estos objetivos,

¹² Arroyo Picard, Alberto, "Política económica y pobreza", en: Valencia, Enrique, y otros, *op. cit.*, p.111. Para dar una idea del poder de compra del salario mínimo cabe mencionar que el costo de una canasta alimentaria básica para una familia de cinco miembros supera a los dos salarios mínimos.

¹³ Debemos aclarar que el ingreso de los hogares se compone de otras fuentes distintas de las remuneraciones al trabajo en dinero o en especie, como son las rentas empresariales y a la propiedad, el autoconsumo, las transferencias, los donativos y otros ingresos imputados. Sin embargo, nuestra apreciación se sostiene en la medida que entre los estratos más bajos de ingreso dichas remuneraciones tienen una importancia relativa mayor respecto de la estructura de los ingresos en los estratos superiores.

¹⁴ Lustig, Nora y Miguel Székely, *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*, trabajo preparado para el proyecto "Los determinantes de la pobreza en América Latina" patrocinado por el PNUD, el BID y la CEPAL, Washington, D.C., 1997 (mimeo), p. 30.

¹⁵ Aguilar, Genaro, *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 51.

¹⁶ CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, INEGI, México, 1993, Anexo estadístico; y, CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Documento LC/G.2068-P, agosto de 2000, p. 40 y 42.

sabemos por experiencia propia que el crecimiento por sí solo no se traduce automáticamente en mejores niveles de ingreso y bienestar para todo el conjunto social.¹⁷ Por otra parte, haciendo un ejercicio de simulación Lustig y Székely han calculado, considerando un escenario de crecimiento ininterrumpido de 5 % anual y manteniendo constante la distribución del ingreso observada en 1994, que sería hasta los años 2033 y 2050 cuando la pobreza extrema y moderada, respectivamente, se erradicarían definitivamente; en sus palabras, “esto sugiere que es necesario hacer un esfuerzo adicional paralelo al crecimiento económico que garantice que los estratos de menores ingresos tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo”.¹⁸

La necesidad de imprimir velocidad a la disminución de las desigualdades sociales y regionales acumuladas, demanda al manejo de la política económica la consecución de al menos cuatro compromisos sustantivos adicionales: a) promover la creación de empleos estables, formales y productivos a tasas por encima del crecimiento de la PEA; b) otorgar apoyos e incentivos especiales a las actividades económicas ancladas en el subempleo para que puedan detonar su potencial y convertirse en fuentes de trabajo rentables y seguras; c) acordar con los sectores productivos la recuperación gradual del poder de compra de los salarios mínimos y contractuales; y d) asegurar que los resultados de toda la estrategia confluyan en la reducción de las disparidades regionales. La instrumentación de un programa consistente con estas orientaciones no sólo requiere la movilización de recursos públicos en todos los aspectos vinculados a la promoción económica, como son la construcción de infraestructura, la provisión de bienes y servicios, las regulaciones, el financiamiento, los subsidios, la capacitación para el trabajo, entre otros; también exige, en el contexto de pobreza prevaeciente, poner énfasis en acciones gubernamentales dirigidas a solventar la emergencia (con programas de empleo temporal e ingresos complementarios) y “en mecanismos de protección social para los sectores pobres con el fin de mitigar el impacto de las situaciones adversas”.¹⁹

No hay duda que el futuro de la nación depende de la capacidad de la economía para superar sus debilidades estructurales y crecer a altas tasas en periodos prolongados; sin

¹⁷ Como sucedió durante el largo periodo de crecimiento auspiciado por la política de industrialización sustitutiva, cuyo éxito en gran medida se produjo a costa del empobrecimiento de las comunidades rurales.

¹⁸ Lustig, Nora y Miguel Székely, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹ *Idem*, p. 19.

embargo, aun en el mejor escenario económico existen pocas posibilidades de dar viabilidad a un proyecto de desarrollo social incluyente si en el proceso no se corrigen las desigualdades distributivas y territoriales y se logra transformar el crecimiento en empleos dignos y mejor remunerados. De mantener a la política económica desvinculada de estos objetivos elementales, cualquier otra iniciativa gubernamental que intente incidir sobre las causas de la marginación y la pobreza será insuficiente y al final tendrá resultados desalentadores. Pero además, sin el debido resguardo de los mínimos de seguridad económica el Estado enfrentará serias dificultades para desplegar una política fiscal sana y expansiva que le permita fortalecer su intervención en el desarrollo, especialmente para financiar la universalización de los bienes y servicios de bienestar.

3. Por una reforma solidaria de la política fiscal. De acuerdo con una de las recomendaciones centrales de la CEPAL ningún país puede proponerse garantizar niveles de protección social que no tengan un sustento económico sólido. En otras palabras, “la política social debe concebirse dentro de las posibilidades del desarrollo económico, en tanto los beneficios sociales, para que sean reales, tienen un costo que debe financiarse adecuadamente”.²⁰ Sin perder de vista esta referencia, es evidente, considerando la magnitud de los rezagos que subsisten en el acceso a los bienes y servicios básicos en México, que el Estado necesita disponer de una cantidad de recursos significativamente superiores para lograr, en un tiempo razonable, la universalización de los mínimos de bienestar. Desde nuestra perspectiva, el dilema no radica en ajustar las expectativas de desarrollo de la sociedad a la capacidad de financiación actual, sino en proponer fórmulas alternativas de financiamiento para alcanzar gradualmente los niveles de protección que garanticen la integración de todos a los beneficios del desarrollo.

Partiendo de esta premisa y en la búsqueda de opciones para superar la estrechez de los presupuestos deben descartarse, como lo sugiere la CEPAL, todas aquellas que no estén sustentadas en una política fiscal sana. Podemos encontrar en nuestra propia historia ejemplos de las devastadoras repercusiones que se producen cuando se abusa del déficit público o del

²⁰ CEPAL, *op. cit.*, *Equidad...*, p. 79.

endeudamiento como vías para acrecentar las arcas del erario.²¹ El manejo responsable de la hacienda pública exige plantear otras alternativas de política que permitan obtener una mayor recaudación sin poner en riesgo el crecimiento de la economía y, al mismo tiempo, propicien una distribución equitativa de los costos. En nuestro caso existen amplias posibilidades para instrumentar medidas tributarias expansivas sin alterar sustancialmente el desempeño del aparato productivo, tomando en cuenta que la carga fiscal como proporción del PIB está entre las más bajas del mundo, incluso por debajo de países con niveles inferiores de desarrollo. Así, por ejemplo, en el 2000 los ingresos corrientes del Estado mexicano representaron alrededor del 20% del producto,²² en tanto que en Costa Rica, Panamá y Uruguay únicamente por concepto de gasto social en 1997 invirtieron, respectivamente, 20.8, 21.9 y 22.5% respecto de su PIB.²³

La debilidad del sistema tributario nacional es aún más clara si se considera que los ingresos petroleros aportan un poco más del 32% de los ingresos totales y que el número de contribuyentes activos (personas físicas y morales) es de 6.84 millones, una cifra poco significativa comparada sólo con los 39 millones de personas ocupadas en el país.²⁴ Las importantes aportaciones petroleras a las finanzas públicas que se vienen registrando desde finales de los setenta han permitido aplazar cambios en el resto de los componentes de la tributación; sin embargo, la inestabilidad de esta fuente de financiamiento se ha convertido en un factor que adiciona incertidumbre a los presupuestos y refuerza el planteamiento en favor de la reforma fiscal. En el escenario político nacional, a pesar que se vislumbra un consenso básico sobre la pertinencia de la reforma, persisten desacuerdos entre los partidos representados en el Congreso de la Unión, los gobiernos central y locales, los empresarios y los sindicatos sobre las medidas concretas que habrán de instrumentarse.

En la visión de la CEPAL, las soluciones al problema de las finanzas públicas deben plantearse de manera integral atendiendo, por un lado, a su vinculación con los ciclos

²¹ Como aconteció en el periodo que denominamos de "desarrollo rural" (1973-1982), cuando los niveles de endeudamiento y déficit público llegaron a tal grado que terminaron por acelerar una crisis económica de grandes proporciones y dificultaron la recuperación durante varios años. También en diciembre de 1994, al finalizar el sexenio de Salinas, la economía entró en otra etapa de recesión propiciada en buena medida por el excesivo endeudamiento externo en bonos con vencimientos de corto plazo.

²² Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo del sexto informe de gobierno*, 2000, p. 62.

²³ CEPAL, *Ídem*, p. 174.

²⁴ Zedillo, *Ídem*, pp. 40 y 62-63.

económicos y, por otra parte, a un conjunto de elementos que darían forma a lo que denominan el “Pacto Fiscal”. En lo que se refiere a la conexión con el comportamiento económico este organismo recomienda utilizar a las políticas fiscal y de gasto con propósitos anti-cíclicos de tal manera que sean sostenibles en el largo plazo, permitan contrarrestar las tendencias expansionistas en épocas de bonanza y ofrezcan la posibilidad de neutralizar las tendencias recesivas y los costos sociales en periodos de crisis. Adicionalmente a estos propósitos, la CEPAL sugiere considerar cinco objetivos más en la integración del pacto: 1) consolidar los avances en materia de ajuste fiscal, mediante la construcción de consensos sobre la magnitud del Estado y sus funciones, y desarrollar una estructura y administración tributaria más sólidas poniendo en marcha esfuerzos especialmente dirigidos a controlar la evasión y la elusión, a fortalecer la tributación directa, a reducir las exenciones o “gastos tributarios”, y a poner atención a los efectos fiscales de la descentralización, la reforma de la seguridad social y los múltiples aspectos de la cuasi-fiscalidad; 2) transparentar el uso del gasto público; 3) aumentar la productividad de los presupuestos; 4) resguardar la equidad en la tributación y mejorar el impacto distributivo del gasto; y 5) fomentar la constitución de instituciones fiscales equilibradas y democráticas, lo que exige fortalecer a los actores más débiles del debate presupuestario y fiscal -el Parlamento, los gobiernos locales y la sociedad civil-, y otorgar la mayor importancia a la transparencia de la información fiscal.²⁵

Como puede apreciarse, para la CEPAL las alternativas a la problemática financiera del Estado tienen que ser concebidas más allá de la coyuntura económica o de las disposiciones meramente tributarias. En síntesis, el manejo responsable de las finanzas públicas obliga a diseñar un programa integral de reformas que, sin descuidar las expectativas de crecimiento y los equilibrios macroeconómicos, favorezcan una mayor recaudación, mejoren y transparenten el funcionamiento del aparato de gobierno, se apoyen en decisiones democráticas y, especialmente, adopten el principio de **solidaridad** como norma en el reparto de las cargas fiscales y en el acceso a los recursos y servicios de bienestar. Desde el punto de vista de los ingresos públicos el resguardo de la solidaridad compromete principalmente a asegurar que la tributación sea progresiva en función de los ingresos individuales o familiares; por su parte, el reconocimiento de este principio en la conformación de los presupuestos obliga a introducir fórmulas de distribución del gasto sensibles a las desigualdades regionales, económicas,

²⁵ CEPAL, *Ídem*, pp. 222-225.

étnicas, inter-generacionales y de género que propician el atraso, la pobreza y la exclusión.

4. Hacia la protección universal de los mínimos de bienestar. Para nuestro país aceptar el reto de proteger el bienestar de la sociedad requiere del impulso de un conjunto de transformaciones de diversa índole, adaptadas a las particularidades por las que atraviesa cada componente de la política social, pero con el propósito común de ajustar, como lo propone la CEPAL, el diseño, financiamiento, provisión y regulación de las políticas a los principios de **universalidad**, **solidaridad** (distribución progresiva de los costos y acceso a los servicios sin importar las posibilidades contributivas) y **eficiencia** (capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos).²⁶ Como lo afirma este organismo, una reforma de esta naturaleza no contradice la aplicación de criterios de selectividad en la distribución de recursos públicos entre los pobres, pero éstos deben ser entendidos no como una política social en sí misma, sino como “una condición para hacer más eficaz la universalización”;²⁷ tampoco se opone a la participación de agentes privados o la introducción de mecanismos de competencia y mercado, pero en cualquier caso éstos deben estar sometidos a una regulación pública que garantice la eficiencia en el uso de los recursos y favorezca la equidad.²⁸

Si tomamos en cuenta las limitaciones de nuestro actual sistema de protección social evidentemente la universalización de un nivel mínimo de bienestar, en los términos reconocidos en el mandato constitucional y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resulta un asunto que por su envergadura y complejidad requiere plantearse en un horizonte de largo plazo y en concordancia con los avances en materia de empleo y política fiscal. En nuestra opinión, el mayor desafío de la política social radica en la formulación de una estrategia que sea capaz de impulsar cambios institucionales fincados sobre una base financiera sustentable y equitativa, y en la perspectiva de ofrecer oportunidades de inclusión o de eliminar las restricciones que obstaculizan a millones de ciudadanos el acceso a los beneficios del desarrollo (solidaridad). Dadas las dimensiones de este proyecto, debemos esperar que la transformación de las instituciones y de la propia sociedad en el tránsito hacia un Estado de bienestar avanzado se presente de manera gradual y con apego a una adecuada selección de prioridades. No

²⁶ *Ídem*, pp. 32-33.

²⁷ *Ídem*, p. 33.

²⁸ *Ídem*, p. 89.

obstante, la gradualidad como una característica insoslayable del proceso no debe traducirse en la pérdida de la orientación en torno al objetivo último (universalidad) ni exime de la responsabilidad de diseñar y poner en marcha medidas que impriman velocidad a los cambios y mejoren la rentabilidad, eficacia, productividad y distribución de las inversiones, organizaciones y programas públicos (eficiencia).

Considerando estas directrices y recurriendo a las principales conclusiones del diagnóstico elaborado en este documento, a continuación plantearemos brevemente las reformas de política social que, a nuestro juicio, resultan prioritarias para cubrir vacíos, mejorar su funcionamiento y acercar sus fines al principio de universalidad. Cabe aclarar que el orden de exposición no corresponde con una posición de jerarquía dentro de una agenda de prioridades, aunque sí refleja una cierta disposición respecto al grado de dificultad (de mayor a menor) que conlleva concretar las propuestas en cuanto a esfuerzos de negociación, recursos, tiempo y soporte institucional.

A. Seguridad social: las pensiones y el seguro de desempleo. Con la reforma a la seguridad social en la década de los noventa la federación se propuso romper con el régimen solidario inter-generacional (también llamado “de reparto” o “de bolsa común”) que permitía pagar las pensiones en curso y, con sus excedentes, cubrir parte de la expansión física requerida por el seguro de enfermedades y maternidad (SEM), es decir, la salud. De acuerdo con la postura oficial la aplicación de esta medida era urgente debido a que este sistema entraría, en un futuro no muy lejano, en una etapa crítica al confluir dos factores: los crecientes déficit del SEM y la reducción del superávit del seguro de pensiones debido al envejecimiento de la población. Anticipándose a estas tendencias, la reforma tuvo como objetivo central sustituir el viejo esquema de reparto por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), estableciendo que las aportaciones a los fondos de pensiones fueran depositadas en cuentas individuales únicas, las cuales se supone generarán, a lo largo de la vida productiva del trabajador y con la administración de entidades privadas, los recursos necesarios para el sostenimiento de cada pensionado.

Como se mencionó en el capítulo II, a la nueva legislación se le atribuyeron cualidades de muy diverso tipo. Entre otras cosas se decía que permitiría: aumentar gradualmente el volumen del ahorro interno y su disponibilidad para las necesidades de la producción; mejorar

las condiciones de protección social previstas en la Ley anterior; hacer frente a los desequilibrios inherentes al sistema de reparto; y eliminar las desviaciones provocadas por el movimiento de recursos hacia necesidades sociales distintas a las de la jubilación. No obstante, para la mayoría de los estudiosos del tema el panorama que se proyecta no es nada prometedor. Por un lado, los fondos radicados en las entidades privadas han regresado a las arcas gubernamentales convertidos en deuda pública interna, lo cual representa un serio obstáculo para cumplir con el propósito de apoyar a las actividades productivas. Por otra parte, en lo que se refiere a sus efectos sobre los montos de las pensiones y de las prestaciones económicas derivadas de otros riesgos, la situación aún es incierta pero no se alcanza a vislumbrar una mejoría importante y está claro que la nueva Ley ha endurecido las condiciones para tener derecho a estos ingresos.

Poniendo en la balanza ambas legislaciones, la nueva y la anterior, encontramos que: en primer lugar, la pensión mínima garantizada de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada aumentó de 80 a 100 % de un salario mínimo del DF, lo que representa un incremento marginal tomando en cuenta el gradual deterioro del poder adquisitivo de dicho salario; y, en segundo término, se extiende en 2.5 veces el número de semanas cotizadas (de 500 a 1250, es decir, de casi 10 a un poco más de 24 años) que deberá cubrir un trabajador para acceder a una pensión por cesantía, a partir de los 60 años de edad, y por vejez, de los 65 años en adelante; de no alcanzarse esa cifra por algún accidente o enfermedad profesional que deje al trabajador incapacitado permanentemente, se deberá contratar un seguro de sobrevivencia cuyo monto será determinado por los ahorros de la cuenta individual y por una aportación adicional del IMSS; en caso de muerte se mantendrá la misma composición de recursos y la aseguradora pagará a los beneficiarios una renta vitalicia.

De entrada, estos elementos permiten apreciar la persistencia de un nivel de protección social precario para aquellos individuos (y sus dependientes) que pudieran encontrarse en situación de pobreza al momento de la jubilación o de sufrir una enfermedad o un accidente que los deje incapacitados de manera permanente o les cause la muerte. También, debido al endurecimiento de las restricciones para tener derecho a una pensión, a la incapacidad que ha mostrado la seguridad social para incorporar a la mayoría de los trabajadores y a la aceleración de la tasa de envejecimiento de la sociedad, podemos esperar que un número cada vez mayor de personas entre a la vejez en una situación de absoluta desprotección. Para dar una idea de

la magnitud de este problema cabe mencionar que, en 1997, un poco más de la mitad de la población mayor de 65 años no contaba con una pensión.

En síntesis, el escenario proyectado por la nueva Ley no garantiza una mejoría sustancial respecto de las condiciones previas tomando en cuenta la actual distribución salarial y la evolución negativa del empleo, los salarios y la inflación, así como las restricciones de la competencia en el mercado privado de pensiones y los costos adicionales que implica la reforma, tanto para los individuos (pagos de comisiones y primas de riesgo a las administradoras privadas) como para el Estado (pago de pensiones actuales e incremento de los subsidios al IMSS debido a su descapitalización).²⁹ En este panorama resulta prioritario rectificar la actual legislación en tres aspectos: aumento de la cuantía de las pensiones mínimas a niveles que garanticen una existencia digna; instauración de programas alternativos de pensiones para las personas pobres que no tuvieron oportunidad de contribuir a la seguridad social y estén incapacitados para trabajar o ya hayan ingresado a la vejez; y, en general, establecimiento de garantías para la protección económica de cualquier individuo que haya perdido "sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".³⁰ En este último punto destacaríamos como una iniciativa concreta la creación del seguro de desempleo, el cual nunca ha sido objeto de tratamiento en la legislación laboral mexicana y representa uno de los principales retos en la construcción de un sistema de bienestar avanzado.

B. La unificación de los sistemas de salud. En lo referente al impacto de la reforma de la seguridad social sobre los servicios de salud observamos que, efectivamente, la salida de los fondos para el retiro dentro de la estructura financiera del IMSS causó un desequilibrio de tal magnitud que obligó al Estado a incrementar su participación de aproximadamente un 5% en 1995 a más del 42% de los ingresos que se esperaba captaría directamente este instituto en 1998, con lo cual se cubriría el total de las pensiones en curso y parte de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez, vida, guarderías, entre otras prestaciones sociales.³¹ Sin duda, estas aportaciones federales ayudaron a evitar la crisis financiera del IMSS y, por

²⁹ Ulloa Padilla, Odilia, "Enfoque liberal de la seguridad social en México", en: *Economía Informa*, núm. 245, enero-marzo de 1996, pp. 37-46.

³⁰ Naciones Unidas, *op. cit.*, artículo 25.

³¹ SHCP, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998. IV. Impulso al bienestar social*, pp. 3 y 6.

lo menos, a sostener los compromisos adquiridos con sus derechohabientes en aspectos claves del bienestar, como son el cuidado médico y las pensiones actuales. No obstante, esta recomposición financiera apenas servirá para restituir los fondos perdidos por la reforma, lo que, aunado a las tendencias decrecientes de la masa salarial y del empleo formal, difícilmente podrá contribuir a mejorar los servicios de salud y a expandir la oferta; incluso, con las nuevas disposiciones para el financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad, que reducen la aportación de patrones y trabajadores en más de 30% del total asegurado, al pasar de 94.4 a 62.5% de participación, hay quien predice un déficit en un tiempo no muy lejano que obligará a limitar estos servicios.³²

Para la atención de la salud, sin embargo, los impactos negativos de mayor incidencia social, causados indirectamente por la reforma, se dejarán sentir entre la población no derechohabiente. Esto por dos razones principales: en primer lugar, dadas las restricciones de la nueva Ley y a la luz del proceso de descentralización recientemente reactivado,³³ el IMSS y la SS dejarán de otorgar los servicios a población abierta que venía ofreciendo en los medios rural y urbano, respectivamente, transfiriéndolos al ámbito de los gobiernos estatales. Dentro del nuevo esquema, las instituciones locales encargadas de esta responsabilidad tendrán que considerar algunos gastos que antes eran absorbidos por el IMSS, como los derivados por concepto de administración. En segundo lugar, tomando en cuenta que el costo fiscal de la reforma, incluyendo la aportación al nuevo seguro de retiro (26.1%), representa una erogación 12 veces superior a la que hubiera correspondido aportar al Estado con la legislación anterior (es decir, un gasto anual equivalente al 1.1% del PIB),³⁴ es muy probable que se congele, o incluso disminuya, el ya de por sí limitado presupuesto de la salud asistencial. Debido a los cambios realizados en la contabilidad gubernamental reportada en los anexos de los informes anuales de gobierno, no podemos cuantificar con exactitud el impacto de los costos de la nueva legislación en la estructura del financiamiento de la salud; no obstante, cabría esperar una mayor desigualdad de la que existía en 1993, cuando el IMSS y el ISSSTE consumieron casi

³² Guzmán Melgarejo, Miguel Ángel, "La reforma de la seguridad social y su impacto en la salud. ¿Modernización o retroceso?", en: Trabajo y democracia hoy, núm. 30, marzo-abril de 1996, p. 11.

³³ En el proyecto de egresos de la federación de 1998 (SHCP, *op. cit.*, VII. *Avances en el federalismo*, p. 6) se afirma que en 1997 se completó el proceso de descentralización de la salud asistencial, al firmarse los acuerdos de transferencia con las 31 entidades federativas que existen en el país, incluido el DF.

³⁴ SHCP, *op. cit.*, pp. 6-7.

el 83% de las erogaciones del subsector. Haciendo estimaciones indirectas hemos calculado que esta participación rondó el 90% en 1996, un año antes de entrar en vigor las nuevas medidas en materia de pensiones.

Como una forma de aminorar la carga social de la asistencia pública, se estableció en 1995 la posibilidad de ampliar el acceso al IMSS a través de un nuevo seguro médico de tipo familiar, que se supone beneficiará a otros grupos de trabajadores que no podían inscribirse de manera individual con el sistema anterior. Para un estudioso del tema, resulta muy poco probable para muchas familias de escasos recursos la adquisición de este seguro en la medida que su costo (alrededor de 22 % de un salario mínimo mensual) representaría un gasto adicional importante para sus mermados ingresos: “como punto de comparación se puede señalar que con la ley vigente, los trabajadores asalariados pagan el 5.25% sobre su salario para tener derecho a servicios médicos, pensiones, SAR, guarderías y prestaciones sociales”.³⁵

En conjunto, con la aplicación de la reforma se pretende ajustar los parámetros de expansión de la seguridad social a las tendencias del crecimiento, particularmente en su articulación con el incremento de los salarios y con la creación de empleos formales. Sin embargo, en el corto y mediano plazos, los escenarios proyectados directa o indirectamente por la nueva legislación indican un previsible deterioro en la provisión de los servicios de salud, que afectará en mayor medida a grupos vulnerables de la sociedad, como en el caso de las mujeres y los niños, y a sectores tradicionalmente marginados, como lo han sido los habitantes pobres del medio rural. En condiciones de inestabilidad económica cabría esperar una mayor erosión en la cobertura y calidad de dichos servicios.

Ante este panorama urge emprender una revisión de las bases de funcionamiento de lo que se ha dado en llamar el “sistema nacional de salud”, con la intención de identificar y eliminar las restricciones e ineficiencias que han impedido universalizar el derecho social a una atención médica oportuna y de calidad. En nuestra perspectiva, además de la obvia escasez de financiamientos, las instituciones que integran a este sistema (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, SS y DIF) incurrir en ineficiencias administrativas y de planeación al operar dentro de esquemas de coordinación limitados, los cuales están orientados básicamente a establecer acciones conjuntas en materia de prevención (en campañas de vacunación o de planificación familiar, por ejemplo). Entre las principales consecuencias de la desarticulación que prevalece en el

³⁵ Guzmán Melgarejo, *op. cit.*, p. 9.

sector encontramos el aumento de los costos burocráticos por la multiplicación de unidades administrativas, la definición de planes de expansión en función de intereses institucionales particulares, una asignación no óptima de los recursos en el territorio y altos niveles de desatención entre los no derechohabientes (que suman alrededor del 50% de la población nacional). Sobre esta base, la descentralización de los servicios asistenciales a los estados incrementará la dispersión de los esfuerzos gubernamentales y, previsiblemente, generará una mayor desigualdad regional en el acceso a la salud.

Una alternativa de solución integral a esta problemática sería la conformación de un sistema único de salud que elimine los compartimentos determinados por la capacidad contributiva de los individuos y actúe en función de las necesidades sociales generales.³⁶ Estamos conscientes que un proyecto de esta magnitud no sería posible sin el consenso y colaboración de todas las agencias involucradas en los ámbitos federal y local, así como de la anuencia y participación de los trabajadores y empresarios que contribuyen con una parte del sostenimiento de la seguridad social; tampoco tendría viabilidad si no se garantiza a los derechohabientes una provisión de mayor calidad y la permanencia del otro conjunto de prestaciones a las que tienen derecho (guardería, centros recreativos, actividades culturales, etc.). Con la reforma del régimen de pensiones por lo menos se anula uno de los principales obstáculos para la unificación del sector, en la medida que ahora todas las instituciones tienen como misión central el cuidado de la salud; también debido a ella el Estado ha tenido que aumentar sustancialmente su aportación a la seguridad social con fondos provenientes de la tributación general, lo cual fortalece las posiciones en favor de la solidaridad.

En ningún otro espacio de la intervención social del Estado se requiere de los niveles de concurrencia, negociación, financiamientos y compromisos sociales y públicos para concretar cambios como el que se propone para la política de salud. Debido a ello, la construcción de un sistema de sanidad único debe plantearse en el marco de un gran acuerdo nacional y de un programa de reformas de largo plazo que considere, como lo sugirió en su momento López Acuña, cubrir pasos intermedios con el propósito de obtener “una creciente socialización de la atención para la salud”, y entre los cuales destacaríamos: la formulación de un modelo nacional de atención que incluya la prestación de servicios integrales y vaya

³⁶ Esta idea fue planteada en 1980 por uno de los principales investigadores del país en temas de salud. Ver: López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, S. XXI, México, novena edición, 1993, pp. 239-241.

ampliando gradualmente su cobertura; la regionalización de los servicios; la promoción de la coordinación interinstitucional para evitar duplicaciones de esfuerzos, instalaciones y gastos; la creciente unificación de las instituciones de salud; la eliminación de las barreras de acceso a los servicios; y, el impulso a una reforma fiscal que garantice una mayor canalización de fondos a estos renglones para alcanzar la satisfacción de las necesidades de toda la población.³⁷

C. Vivienda digna para todos. Al igual que sucede en la política de salud, la acción habitacional del Estado se ha orientado a cubrir casi exclusivamente las necesidades de segmentos de población protegida por la seguridad social o con capacidad de pago. Los estratos de bajo ingreso han recibido sólo en forma marginal, y con una tendencia decreciente, algún tipo de ayuda para la construcción o el mejoramiento de sus viviendas. Además, a partir de 1989, con las medidas de liberalización, la intervención pública adopta una posición complementaria respecto del financiamiento bancario y de las posibilidades económicas de cada familia, reforzando las características de un mercado inmobiliario altamente segmentado e inaccesible para la mayoría de los mexicanos. La reciente quiebra técnica del sistema bancario nacional, producida por la crisis de 1994-1995, que llevó a muchos acreditados a devolver las viviendas o a declararse insolventes y a los bancos a prácticamente suprimir los créditos hipotecarios (que pasaron de casi 130 mil otorgados en 1992 a sólo 764 en 1999), pone en duda la eficacia de esta opción como ordenadora de la política dentro de un marco regulador prácticamente abierto.

En los últimos años las instituciones públicas han tenido que recuperar presencia en este sector, a fin de cubrir parte del vacío generado por el colapso del sistema bancario. Sin embargo, el balance general muestra que la intervención del gobierno fue insuficiente para compensar la caída de la inversión en el sector, la cual representó en 1999 menos de la mitad (45% para ser exactos) del volumen colocado en 1994; tampoco pudo evitar la pérdida de la calidad de las inversiones ni la concentración de los recursos en los sectores de población tradicionalmente privilegiados. Por un lado, examinando las cifras según los tipos de programas, encontramos que el número de créditos para viviendas terminadas y progresivas disminuyó de más de 330 mil en 1993 a menos de 101 mil en 1999, lo que contrasta con lo que sucedió con las acciones de mejoramiento y otras líneas de crédito que crecieron de 184 mil

³⁷ *Ídem*, pp. 240-241.

a casi 350 mil en el mismo periodo. Por otra parte, analizando la estructura de las inversiones según lo ejercido por los principales organismos públicos comprobamos que la participación de aquellos que tienen la misión de atender a la población de menores ingresos fue inferior al 6 % del financiamiento disponible en 1999, en tanto que los institutos vinculados a la seguridad social (INFONAVIT y FOVISSSTE) gastaron el 73 % del total, y el 19 % restante se distribuyó entre los sectores medios de ingreso a través del FOVI.³⁸

La experiencia reciente de nuestro país en este sector pone en entredicho la eficacia de las medidas de liberalización y cuestiona la confianza irrestricta en “la mano invisible” del mercado como la mejor alternativa para asignar recursos en la sociedad. Como se pudo comprobar, la desregulación del sistema financiero privado contribuyó a su propia quiebra y, al final, el rescate nuevamente corrió a cuenta de la hacienda pública.³⁹ Ante estos resultados y a la luz de la persistencia de grandes rezagos y desigualdades en el acceso a una vivienda digna, es indispensable que el Estado reasuma la responsabilidad de regular el mercado inmobiliario; por un lado, ajustando la disponibilidad crediticia a las expectativas de crecimiento económico e imponiendo a los bancos normas que reduzcan los riesgos en los créditos hipotecarios otorgados a sectores de ingreso medio y alto y los obliguen a conceder una parte de los fondos para la construcción de viviendas de interés social; y, por otro lado, fortaleciendo con equidad la capacidad financiera de los organismos públicos.

En este último aspecto resultará de particular importancia dar continuidad y reforzar los programas dirigidos a las familias de menores ingresos que no tienen ninguna posibilidad de acceder a los circuitos financieros privados, del FOVI o de la seguridad social. Entre éstos podemos destacar: créditos baratos para el mejoramiento o edificación de viviendas, lotes con servicios, vivienda progresiva, regularización de la tenencia de la tierra, construcción de infraestructura y provisión de servicios urbanos básicos (agua, drenaje y electricidad), impulso a la auto-construcción, desarrollo de tecnologías de materiales y de construcción, producción y dotación de insumos, proyectos de regeneración urbana y ambiental, etc. En todos estos casos las acciones deben estar adaptadas a las necesidades en el medio urbano y rural y a las particularidades regionales, e incorporar la participación de las comunidades y de los gobiernos

³⁸ Ver: Zedillo, *op. cit.*, pp. 283-284.

³⁹ Cabe aclarar que no todo el quebranto de la banca es atribuible a los créditos hipotecarios. En el 2000 la deuda acumulada por el rescate de los bancos ascendió a más de 60 mil millones de dólares, los cuales representan un costo anual para el Estado de alrededor de 400 millones de dólares.

locales en las decisiones, administración y operación de los programas.

D. Más educación y de mayor calidad. Indiscutiblemente la educación pública ha sido uno de los pilares de la política social en México. Como se pudo constatar, aunque de manera lenta, a lo largo del siglo XX el Estado impulsó cambios trascendentales en la concepción y organización de los servicios educativos con la intención de mejorar la calidad y ampliar las oportunidades de acceso a un número cada vez mayor de mexicanos. En la actualidad, el sistema educativo escolarizado público y privado del país cuenta con una planta de profesores cercana a 1.5 millones distribuidos en un poco más de 220 mil planteles, en los cuales se atiende a 29.6 millones de alumnos divididos en cuatro niveles de enseñanza con las siguientes proporciones: 80% en educación básica, 3% en capacitación para el trabajo, 10% en media superior y 7% en superior. A estas cifras habría que agregar a un poco más de 5.1 millones de personas acogidas en los programas abiertos, semi-escolarizados y extra-escolares de educación inicial, para adultos y para indígenas. La influencia de la iniciativa privada en la configuración del sistema escolarizado ha ido creciendo con el tiempo, principalmente en los niveles de educación post-básica. Hoy día, la participación de los planteles particulares en el control de la matrícula ronda el 9% en la enseñanza preescolar, el 8% en primaria y secundaria, el 40% en los cursos de capacitación para el trabajo, el 22% en la educación media superior, el 38% en las licenciaturas normalistas, el 29% en la formación universitaria y tecnológica y el 40% en los posgrados. En términos del gasto nacional en educación, que según el último informe de gobierno del presidente Zedillo alcanzó el 6.1% del PIB en el 2000, las escuelas privadas ejercieron el 18.6% del total.⁴⁰

De acuerdo con los datos oficiales de cobertura la universalización de los servicios educativos ya es una realidad en la enseñanza elemental, donde la atención a la demanda alcanza al 98% de la población objetivo. Para los demás niveles los índices de absorción muestran que un poco más del 90% de los que concluyeron la primaria y secundaria pudieron acceder a la secundaria y la educación media superior, respectivamente, y de los que terminaron el bachillerato el 86% tuvo la oportunidad de inscribirse en alguna opción de enseñanza superior. No obstante la importancia de estas últimas cifras, debemos puntualizar que en gran medida los valores que toma el índice de absorción están sobreestimados por las

⁴⁰ Ver: Zedillo, *op. cit.*, pp. 228-244.

ineficiencias que aún muestra el sistema educativo en la formación académica, continuidad y permanencia de los estudiantes hasta la conclusión de cada nivel, generando con ello un proceso acumulativo y creciente de rezagos y abandonos. Los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal así lo indican: mientras que en la primaria tienen proporciones del 2, 6 y 86 %, respectivamente, en la secundaria se incrementan al 8, 20 y 76 %, en la profesional media o técnica alcanzan al 23, 28 y 44 % y en el bachillerato se ubican en el 16, 36 y 60 %.⁴¹ Al final quienes lograron llegar a la licenciatura apenas representan, como los reconoció recientemente la SEP, al 19 % de la población de entre 20 y 24 años, un porcentaje que es incluso inferior a la de países menos desarrollados, como Ecuador que tiene una cobertura del 23 % o Bolivia del 20 %.⁴² En lo que respecta a las alternativas de educación para adultos, sorprende que a pesar de los esfuerzos que se han puesto en marcha para ofrecer servicios especializados de alfabetización, primaria y secundaria, el analfabetismo continúa siendo uno de los principales problemas del país, al grado que todavía en el 2000 el número de analfabetas mayores de 15 años permanece en alrededor de 6 millones de personas, un volumen similar al que había en 1960.

En general, las deficiencias del sistema educativo implican una pérdida importante de recursos y dificultan avanzar con mayor velocidad en la universalización del mínimo constitucional de 9 años de educación (6 de primaria y 3 de secundaria) y en el acceso a otros niveles de preparación técnica o profesional acordes con el desarrollo y posición de nuestro país en el contexto internacional. De mantenerse los ritmos de crecimiento de los últimos años en el grado de escolaridad será hasta el año 2012 cuando la sociedad alcance los 9 años de estudio en promedio, considerando que este indicador creció una décima de punto cada año entre 1996 y el 2000, es decir, pasó de 7.4 a 7.8 años en este periodo.⁴³ La tarea de mejorar el desempeño, cobertura y calidad del sistema educativo nacional compete a las instituciones y a la sociedad en su conjunto, pero especialmente compromete al sector público a elevar la preparación y las remuneraciones de los maestros; a adecuar los planes de estudio a las metodologías pedagógicas de vanguardia, a los avances en el conocimiento y a las necesidades del desarrollo nacional y regional; a rehabilitar la infraestructura educativa; a dotar con

⁴¹ *Ídem.*

⁴² Tomado del periódico: La Jornada, 28 de enero de 2001.

⁴³ Ver: Zedillo, *op. cit.*, p. 230.

oportunidad y suficiencia los materiales, muebles e instrumentos indispensables para la enseñanza en las aulas y la administración en las escuelas; a diseñar planes de expansión congruentes con la demanda actual y futura; a evitar las deserciones por razones económicas; a ofrecer oportunidades de formación a los alumnos hasta los niveles de educación técnica o profesional; a perfeccionar los mecanismos de evaluación de profesores y educandos; a promover la participación organizada de padres, alumnos y maestros en el cuidado y mejora de los planteles; y, a introducir fórmulas de distribución de recursos sensibles a las desigualdades regionales y a la capacidad financiera de los gobiernos locales.

En el caso de la educación básica habría que añadir las tareas pendientes que resultan del proceso de descentralización iniciado en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). De acuerdo con diversos estudios, la federalización no ha podido consolidarse debido a que fue concebida sin considerar las diferencias estatales en cuanto a la presencia o no de subsistemas de educación federal y locales, así como por los vacíos, ambigüedades y rigideces del marco jurídico en lo relativo a la definición de políticas educativas, el respeto a los espacios para generar normativas estatales y en lo concerniente a la dependencia financiera. En la práctica estos problemas han dificultado la fusión de los subsistemas federal y locales, tienden a reproducir las desigualdades regionales, inhiben la innovación e impiden que los gobiernos de los estados tomen efectivamente el control sobre el manejo de la política. No obstante, en la opinión de los especialistas, en la medida que la descentralización avance, se superen las resistencias a la integración, se amplíen los programas compensatorios, se refuercen las medidas de superación y evaluación académicas y los cambios aterricen en las aulas, habrá más oportunidad para desarrollar servicios de educación básica universales y de calidad.⁴⁴

En el caso de los niveles educativos post-básicos es claro que la federación y los gobiernos subnacionales necesitan introducir mejoras al desempeño en las escuelas y universidades y generar vínculos más estrechos entre las ofertas de formación técnica o

⁴⁴ Ver: Arnaut, Alberto, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" y Pardo, M. del C., "Reflexiones finales a manera de conclusión", en: Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999, pp. 91-95 y 549-562; Ornelas, Carlos, "La descentralización de los servicios de educación y de salud en México", en: Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (Comp.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Doc. LC/L.1132, 1998, pp. 194-197; y, Trejo, Guillermo, "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en: Roett, Riordan (Comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S.XXI, México, 1996, pp. 169-180.

profesional y la demanda de egresados en todos los ámbitos del desarrollo económica y social; pero además se requiere que el sector público amplíe la capacidad instalada actual de tal forma que nadie con disposición y méritos académicos suficientes quede excluido. La participación de los particulares en la enseñanza media y superior no representa una alternativa para muchos jóvenes, pero aún contando con ella como una opción para un sector de la población con capacidad de pago, la magnitud de los retos exige una mayor presencia de las instituciones de gobierno. Un ejemplo sobresaliente: de acuerdo con la SEP para alcanzar los promedios latinoamericanos en educación superior (2,800 estudiantes por cada 100 mil habitantes) se requiere ampliar la matrícula actual en un millón de alumnos, lo cual implica construir una infraestructura dos veces mayor a la que se edificó en los últimos 10 años.⁴⁵

E. La lucha contra el hambre y la pobreza. No hay duda para ningún observador cualificado que la pobreza, especialmente en sus manifestaciones extremas, representa uno de los mayores problemas de la sociedad mexicana contemporánea y uno de los principales desafíos para las instituciones públicas actuales y venideras. Según las estimaciones elaboradas por la CEPAL, el número de pobres en 1998 alcanzó una proporción cercana a la mitad (47 %) de la población nacional, de los cuales el 40 % (o 19 % del total) era indigente. Además de la magnitud de esta problemática, la gravedad de la situación social salta a la vista cuando se revisa la metodología utilizada en la construcción de estos indicadores, los cuales fueron diseñados para identificar a una persona como indigente cuando reside en un hogar “cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros”, y como pobre cuando los ingresos de su hogar son inferiores al doble del costo de una canasta básica de alimentos en el medio urbano y a 1.75 veces cuando vive en el ámbito rural.⁴⁶ Como lo afirma Boltvinik, este método, basado en la definición de líneas de pobreza a partir de la cuantificación de una canasta normativa alimentaria, contiene una visión parcial del fenómeno y en consecuencia tiende a subestimarlos. Debido a ello, este autor concluye que toda esta población aun cuando contara con un ingreso familiar cercano al umbral de la no pobreza padecería algún grado de pobreza alimentaria, considerando que una parte sustancial de su presupuesto tendría que

⁴⁵ Tomado del periódico: La Jornada, 28 de enero de 2001.

⁴⁶ CEPAL, *op. cit.*, *Panorama...*, p. 46.

destinarlo a la preparación de los alimentos (gasto que no se incluye en la canasta), así como a cubrir otras necesidades básicas distintas, tales como vestido, transporte, vivienda, aseo personal, salud o educación.⁴⁷

Tomando en cuenta la complejidad y amplitud con la que se manifiesta este fenómeno cualquier alternativa de solución necesariamente tendría que apoyarse en todos los instrumentos y recursos al alcance del Estado, sobre todo en aquellos que pueden contribuir a modificar las estructuras que engendran o reproducen desigualdades y/o situaciones de marginación. Desde esta perspectiva, la efectividad del combate a las causas que originan el empobrecimiento dependerá de los avances en la protección universal de los mínimos de seguridad económica y bienestar social. Sin estas garantías básicas la lucha contra la pobreza continuará siendo un instrumento de corto plazo confinado sólo a moderar situaciones de extrema necesidad. No obstante, debemos reconocer que aún en el caso de lograr un acuerdo político nacional con miras a robustecer el sistema de bienestar, las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazos para la atención de la población cuyos niveles de vida estén por debajo de lo mínimo aceptable.

La revisión de las experiencias de nuestro país en esta arena de la intervención pública nos indica que a pesar de los esfuerzos de los años recientes por racionalizar y mejorar la equidad y eficacia de los programas, en la práctica ha habido una reducción de las prestaciones sociales y no se ha cumplido cabalmente con los criterios de focalización ni con una distribución equitativa de los recursos en el territorio; tampoco hay evidencia que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente que les permita enfrentar situaciones de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso, en sus condiciones de pobreza. La discontinuidad de los programas ha sido un factor clave en la pérdida de procesos de mejoramiento en el bienestar social. Por último, existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo. Este es, desde mi punto de vista, el problema central de la lucha contra la pobreza hoy día y el que deberá resolver el Estado en los próximos años.

Este diagnóstico obliga a replantear el papel de la lucha contra la pobreza de tal forma que, como sucede en las naciones avanzadas, funcione como un canal alternativo de acceso a

⁴⁷ Ver: Boltvinik, Julio, "El conocimiento de la pobreza en México", en: Boltvinik y Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, S. XXI, México, 1999, pp. 81-97.

los bienes y servicios de bienestar formalmente universales, así como a oportunidades de empleo e ingresos que permitan una integración social plena y permanente. Una orientación de esta naturaleza implica recuperar una concepción integral en el diseño de la intervención pública que trascienda los límites de la visión minimalista asumida en el PROGRESA, y a través de la cual sean planteados los mecanismos concretos de articulación con las políticas generales de desarrollo económico y social. Si bien en el pasado esto no ha sido llevado a la práctica de manera cabal, por lo menos en las iniciativas que anteceden a este programa se planteaba como alternativas para salir de la pobreza la combinación de una amplia gama de medidas de bienestar, de apoyo a las actividades productivas y de desarrollo regional.

Por otro lado, la revisión de estas experiencias nos ha dado la posibilidad de valorar otras de sus características que también han sido desechados por el PROGRESA, pero que forman parte del aprendizaje institucional y han demostrado tener una influencia decisiva en su viabilidad, eficacia y legitimidad. Entre éstas podemos destacar: las fórmulas de participación coordinada de todas las agencias federales relacionadas con la política social y la atención a sectores desprotegidos de la sociedad; la idea de involucrar a los gobiernos locales en distintas etapas del proceso de gestión, financiación, ejecución y fiscalización de los programas; la concepción de "la comunidad" como la unidad básica de trabajo; el aprovechamiento de la autogestión y de la disposición de los colectivos a colaborar en proyectos de beneficio común; y, la ampliación de la cobertura a los ámbitos urbano y rural. Finalmente, el escrutinio de la historia muestra que no será posible avanzar en el combate a la pobreza con la rapidez que se requiere si además no se crea un marco normativo, financiero e institucional que dé estabilidad y continuidad a las acciones emprendidas, y se establecen definiciones estadísticas y operativas claras de la población objetivo como base para una distribución equitativa de los recursos en el territorio y como instrumentos para el control administrativo en los procesos de selección de beneficiarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Genaro, *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Aguilar, María José y Ander-Egg, Ezequiel, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Siglo XXI, España, 1992.
- Alba, Enrique de, Javier Alagón y Antonio Villa, "Evaluación del Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, FCE-ITAM, México, 1997.
- Aldrete-Haas, José Antonio, *La deconstrucción del Estado mexicano: políticas de vivienda 1917-1988*, Alianza, México, 1991.
- Alvira, Francisco, *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, España, 1991.
- Angeles, Luis, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones el Caballito, México, 1978.
- Anguiano, Maria Eugenia y Gerardo Ordóñez, "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en: El Cotidiano No. 62, mayo-junio de 1994.
- Appendini, Kirsten, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, COLMEX, México, 1992.
- Arnaut, Alberto, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en: Pardo, M. del C. (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999.
- Arroyo Picard, Alberto, "Política económica y pobreza", en: Valencia, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (Coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG-UIA-ITESO, México, 2000.
- Artells i Herrero, Joan J., "Financiación de la política social. Análisis de la financiación y la transformación del Estado benefactor; 1960-1989", en: Ministerio de Asuntos Sociales (MAS), *La política social y el Estado de bienestar*, MAS, España, 1992.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.
- y Paul E. Sigmund (ed.), *The political economy of income distribution in México*, Holmes & Meier Publishers, Inc., EUA, 1984.
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988.

- Ballart, Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, MAP, España, 1992.
- Baldwin, P., *La política de la solidaridad social*, MTySS, España, 1992.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, EUA, 1992.
- Bartra, Armando, "Más sobre PRONASOL", en: Consejo Consultivo del PRONASOL, *Desigualdad y democracia*, El Nacional, México, 1992.
- Bertranou, Julián, "La política de la reforma de la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro" en: Estudios Sociológicos, núm. 37, enero-abril de 1995.
- Blanco, Mercedes, *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*, CIESAS, México, 1995.
- Boltvinik, Julio, "Medio siglo perdido", en: La Jornada, 25 de junio de 1999.
- , *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI/COLMEX/ISS-UNAM, México, 1995.
- y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el PROGRESA", ponencia presentada en: IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, Guadalajara, México, 26-27 de julio de 1999.
- y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, S. XXI, México, 1999.
- Bortz, Jeffrey L., "El impacto social de la crisis económica de México", en: Revista Mexicana de Sociología, enero-marzo de 1991.
- Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, COLMEX, México, 1996.
- y Margaret Sherraden, "Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)", en: Estudios Sociológicos núm. 32, mayo-agosto, 1993.
- Bravo Ahuja, Victor, *La empresa pública industrial en México*, INAP, México, 1982.
- Brown, Joan (ed.), *Anti-poverty policy in the european community*, Policy Studies Institute, Londres, 1984.
- Campos, Emma y Félix Vélez, "La pobreza rural en México", en: Vélez, F. (coord.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, México, 1994.

- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, Aguilar, México, 1995.
- Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1959*, FCE-COLMEX, México, 1994.
- , *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, COLMEX, México, 1995.
- Cardoso, Myriam, "El caso de salud", en Cardoso, M., Sergio Martínez y Pedro Moreno, *Recomendaciones para la reforma de los mecanismos e instrumentos de coordinación y concertación y de las políticas descentralizadoras en el contexto de las relaciones intergubernamentales en México*, Fundación Nexos, México, 1995, mimeo.
- Carrasco, Rosalba y Enrique Provencio, "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", en: *Investigación Económica* 184, abril-junio de 1988.
- Carrillo Castro, Alejandro (Coord.), *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial*, INAP, México, 1976.
- y Sergio García, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1983.
- Carrillo Prieto, "Derecho de la seguridad social", en: UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, Tomo III, UNAM, México, 1991.
- Casanueva, Cristina, Alberto Díaz y otros, *Vivienda y estabilidad política: reconcibiendo las políticas sociales*, CIDAC-Diana, México, 1991.
- Casar, Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, S. XXI, México, 1988.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071(SES.28/3), 28 de febrero de 2000.
- , *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Documento LC/G.2068-P, agosto de 2000.
- e INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, INEGI, México, 1993.
- Cerdeira, Isabel, *El discurso del bienestar*, Comunidad de Madrid, España, 1989.
- Comisión de las Comunidades Europeas, "La protección social en Europa", en: *Revista del Instituto de Investigaciones Económicas*, Nos. 1 y 2, España, 1994.
- CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, CONAPO-CONAGUA, México, 1993.

Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1991.

-----, *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, FCE, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

Contreras, Óscar, y otros, *Metodología para la evaluación externa del Programa Nacional de Solidaridad*, El COLEF, México, agosto de 1993 (mimeo).

COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, COPLAMAR-Presidencia de la República, México, 1982.

-----, *Necesidades esenciales en México. 2. Educación*, S. XXI, México, 1985.

-----, *Necesidades esenciales en México. 4. Salud*, S. XXI, México, 1983.

Cordera, Rolando (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1981.

----- y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, S. XXI, México, 1997 (primera edición en 1981).

Cortés, Fernando, "El ingreso de los hogares en contextos de crisis, ajuste y estabilización: un análisis de su distribución en México, 1977-1992", en: *Estudios Sociológicos*, No. 37, enero-abril de 1995.

----- y Rosa María Rubalcava, *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, COLMEX, México, 1984.

Dion, Michelle, "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", en: *Estudios Sociológicos*, Vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto, 2000.

Dresser, Denise, "PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en: Vélez, Félix (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM-FCE, México, 1994.

Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini, "México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta", en: Lustig, Nora (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, FCE, El Trimestre Económico 86, México, 1997.

Gamas, José, "La reforma económica de la Constitución", en: Ruiz Massieu y Diego Valadés (Ed.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.

- García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1986.
- García Zamora, Rodolfo, *Crisis y modernización del agro en México*, UACh, México, 1993.
- Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1940-1970*, COLMEX, México, 1985.
- y Martha Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, México, 1978.
- Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, COLMEX, México, 1988.
- Glazer, Nathan, *Los límites de la política social*, MTySS, España, 1992.
- Gómez-Oliver, Luis, "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", en: Estudios Agrarios, Año 2, núm. 3, abril-junio, 1996.
- Gómez-Palacio, Ignacio, "Aspectos jurídicos de la inversión extranjera en México", en: Bernal Sahagún, V., y Bernardo Olmedo (Coords.), *Inversión extranjera directa e industrialización en México*, UNAM, México, 1986.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1980.
- González Navarro, M., *La pobreza en México*, COLMEX, México, 1985.
- González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, UNAM, México, 1983 (primera edición en 1978).
- González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*, INAP, México, 1993 (primera edición en 1991).
- Guevara, Alejandro, "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, ITAM-FCE, México, 1997.
- Guevara Niebla, Gilberto, "La crisis y la educación", en: González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1991.
- Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coord.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, COLEF-Fundación Ebert, México, 1995.
- Guzmán Melgarejo, Miguel Ángel, "La reforma de la seguridad social y su impacto en la salud. ¿Modernización o retroceso?", en: Trabajo y democracia hoy, núm. 30, marzo-abril de 1996.

- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, S. XXI, México, 1981.
- Harris, David, *La justificación del Estado de bienestar. La nueva derecha versus la vieja izquierda*, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1990.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México, 1994.
- , *XII Censo general de población y vivienda*, México, 2000.
- Jeannetti Dávila, Elena, "Descentralización de los servicios de salud", en: Torres, Blanca, (coord.), *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986.
- Jones, C., "Types of Welfare Capitalism", en: *Government and Opposition*, vol. 20, núm. 3, 1985.
- Johnson, Norman, *El Estado de bienestar en transición*, MTySS, España, 1990.
- Jusidman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Latapí, Pablo, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en: *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12, diciembre de 1975.
- Laurell, Asa Cristina, *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Conceptos y propuestas de los distintos actores sociales*, Fundación Ebert, México, 1995.
- Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Levy, Santiago, "La pobreza en México", en: Vélez, Félix (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, México, 1994.
- López Acuña, *La salud desigual en México*, S. XXI, México, novena edición, 1993 (primera edición en 1980).
- López Portillo, *Segundo y Tercer informes de gobierno*, 1978-1979.
- Luisselli, Cassio y Jaime Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en: Cordera, R. (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1981.
- Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en: *Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989.
- y Miguel Székely, *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*, trabajo preparado para el proyecto "Los determinantes de la pobreza en América Latina"

- patrocinado por el PNUD, el BID y la CEPAL, Washington, D.C., 1997 (mimeo).
- Marshall, T.H., *Class, citizenship and social development*, Anchor Books, EUA, 1965.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Zicardi, "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en: Bazdresch, Carlos, y otros (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, FCE, El trimestre económico 73, México
- Martínez del Campo, Manuel, *Industrialización en México*, COLMEX, México, 1985.
- Mesa Lago, Carmelo, *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh University Press, EUA, 1978.
- (Coord.), *La crisis de la seguridad y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, FCE, México, 1986.
- , *Changing social security in Latin America. Toward alleviating the social costs of economic reform*, Rienner Publishers, EUA, 1994.
- Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en crisis*, MTySS, España, 1992.
- , *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*, MAS, España, 1993.
- Moroney, Robert, *Social policy and social work. Critical essays on the Welfare State*, Aldyne de Gruyter, USA, 1991.
- Muñoz García, Humberto y Ma. Herlinda Suárez, "El sistema educativo mexicano: una visión de largo plazo", en: Bejar, Raúl y Héctor Hernández (coord.), *Población y desigualdad social en México*, CRIM-UNAM, México, 1993.
- Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.
- Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, FCE, México, 1993.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, España, 1994, pp. 30-31 (primera edición en inglés en 1973).
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza-CONACULTA, México, 1991.
- Olmedo Carranza, Raúl, "Inversiones extranjeras, tecnología e industria manufacturada en México", en: Solís, L., *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, FCE, Segunda reimpresión, México, 1986.
- Ornelas, Carlos, "La descentralización de los servicios de educación y de salud en México",

- en: Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (Comps.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Doc. LC/L.1132, 1998.
- Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, COLMEX, México, 1999.
- , "El órgano central: la tarea normativa y reguladora", en: *Ídem*.
- Patterson, James, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, MTySS, España, 1993.
- Péreznieto Castro, Leonel, "Reflexiones sobre una posible política legislativa en materia de inversiones extranjeras en México", en: Bernal Sahagún, V., y Bernardo Olmedo (Coords.), *Inversión extranjera directa e industrialización en México*, UNAM, México, 1986.
- Perzabal, Carlos, *Acumulación de capital e industrialización compleja en México*, S. XXI-CIDE, México, 1988.
- Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, S. XXI, España, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987.
- Provencio, Enrique, "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en: Consejo Consultivo del PRONASOL, *Desigualdad y democracia*, El Nacional, México, 1992.
- Quintanilla, Susana y Mary Kay Vaughan, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, FCE, México, 1997.
- Ramírez Bonillas, Juan José, *Población y políticas sociales en Japón y México, 1870-1990*, COLMEX, México, 1996.
- Rangel, Georgina, "Las modificaciones al sistema de seguridad social y su impacto en las mujeres mexicanas", en: Moreno, Pedro (coord.), *La seguridad social y los trabajadores*, Congreso del Trabajo-Fundación Ebert, México, 1995.
- Raygoza, Jorge, "La medición de la pobreza en Progres. Consideraciones para evaluar la eficacia en la selección de beneficiarios", ponencia presentada en el IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, Guadalajara, México, 26-27 de julio de 1999.

- Redorta Zúñiga, Esthela, "Financiamiento y prestación de servicios públicos de salud en México en un contexto de reestructuración e innovación", Documentos de Trabajo del CIDE, México, 1995.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas, "Ajuste estructural y empleo: el caso de México", en: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, No. 2, 1996.
- Reyes Heróles, Jesús, "Financiamiento del sector agropecuario mexicano: un apunte", en: Investigación Económica, núm. 190, octubre-diciembre de 1989.
- Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime", en: Reyna, J. y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in México*, Institute for the Study of Human Issues, EUA, 1977.
- Rives Sánchez, R., *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*, INAP, México, 1984.
- Robertson, Alex, "El desarrollo del Estado de bienestar en Gran Bretaña", en: Ministerio de Asuntos Sociales (MAS), *La política social y el Estado de bienestar*, MAS, España, 1992.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, "Fundamentos teóricos de la política social", en: Ministerio de Asuntos Sociales (MAS), *La política social y el Estado de bienestar*, MAS, España, 1992.
- Rojas, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en: Comercio Exterior, vol. 41, núm. 5.
- , "VII. Solidaridad", en: Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México, 1994.
- Román Morales, Luis Ignacio, "Acumulación de la pobreza y política social", en: Valencia, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (Coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG-UIA-ITESO, México, 2000.
- Ros, Jaime, "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", en: Nexos, mayo de 1995.
- Rossi y Freeman, Evaluación. *Un enfoque sistémico para programas sociales*, Ed. Trillas, México, 1989.
- Rubio Lara, Ma. Josefa, *La formación del Estado social*, MTySS, España, 1991.
- Ruiz Massieu, José Francisco, "IV. Vivienda. Las nuevas políticas de vivienda", en: Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994.
- y Diego Valadés (Ed.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.

- Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994.
- Saucedo Sánchez, José A., *Hacia el federalismo fiscal*, INAP, México, 1997.
- Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, FCE, México, 1991.
- SECOFI, *Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994*.
- Secretaría de Gobernación, *Cuadernos de renovación nacional. Política Social*, México, FCE, 1988.
- Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, tomo 5, volumen 5, México, 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980.
- SHCP, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998. IV. Impulso al bienestar social*, SHCP, México, 1998.
- Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense-SEDESOL, México, 1995.
- Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, SEP-SEPSETENTAS, México, 1975.
- , *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, 18a. edición, México, 1990.
- Spalding, Rose, "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia", en: *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm 8, mayo-agosto de 1985.
- SPP, "Programa Integral para el Desarrollo Rural", en: *Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral*, SPP, México, 1981.
- Téllez, Luis, "I. Campo", en: Warman, Arturo, *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México, 1994.
- Torre, Rodolfo de la, "Indicadores de desarrollo regional con información limitada", en: Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, FCE-ITAM, México, 1997.
- Trejo, Guillermo, "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en: Roett, Riordan (Comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S.XXI,

México, 1996.

Trueba Lara, José Luis, *AFORES bajo la lupa*, Times Editores, México, 1997.

Ulloa Padilla, Odilia, "Enfoque liberal de la seguridad social en México", en: *Economía Informa*, núm. 245, enero-marzo de 1996.

Valencia, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (Coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG-UIA-ITESO, México, 2000.

Velarde Fuertes, Juan, "Consideraciones sobre la crisis del Estado de bienestar", en: *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Nos. 1 y 2, España, 1994.

Venturi, Augusto, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, MTySS, España, 1994 (primera edición en italiano en 1954).

Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)*, FCE, México, 1988.

-----, *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, México, 1988.

-----, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE-NF, México, 1993.

Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1989 (primera edición en inglés en 1986).

Wedderburn, D., "Facts and theories of the Welfare State", en: Miliband, R. y J. Saville (comps.), *The socialist register*, Merlin, Inglaterra, 1965.

Werner Tobler, Hans, *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, Alianza editorial, México, 1994.

Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978.

Wionczek, Miguel S., "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas", en: Solís, L., *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, México, FCE, Segunda reimpresión, 1986.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Anexo del primer informe de gobierno*, 1995.

-----, *Anexo del tercer informe de gobierno*, 1997.

-----, *Anexo del sexto informe de gobierno*, 2000.

Zorrilla Arena, Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, México, 1988.

Listado de siglas

ANDSA	Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior
ARMO	Adiestramiento Rápido de Mano de Obra
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BNHUOPSA	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
BNOSP	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BORUCONSA	Bodegas Rurales CONASUPO, S.A.
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CDS	Convenios de Desarrollo Social
CEIMSA	Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CICESE	Centro de Investigación Científica y de Estudios Superiores de Ensenada
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNTE	Consejo Nacional Técnico de la Educación
COEPES	Consejos Estatales para la Planeación de la Educación Superior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional para la Educación Profesional Técnica
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORPES	Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior
COSNET	Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica
CSG	Consejo de Salubridad General
CUC	Convenios Únicos de Coordinación
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo
D.F.	Distrito Federal
DDF	Departamento del Distrito Federal
DGPC	Dirección General de Pensiones Civiles
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
DSP	Departamento de Salubridad Pública
ETAP	Escuelas Tecnológicas Agropecuarias
FIDEPAL	Fideicomiso de la Palma
FIOSCER	Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artes
FONHAPO	Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda para los Trabajadores al servicio del Estado
FV	Fondo para la Vivienda

GIG	Gestión Intergubernamental
IMAN	Instituto Mexicano de Atención a la Niñez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda.
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INP	Instituto Nacional de Psicopedagogía
INPI	Instituto Nacional de Protección a la Infancia
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGE	Ley General de Educación
LSS	Ley del Seguro Social
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PAZM	Programa de Abastos a Zonas Marginadas
PCECFRN	Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales
PCR	Programa Comunitario Rural
PEC	Programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud al Medio Rural y Suburbano
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFV	Programa Financiero de Vivienda
PGD	Plan Global de Desarrollo
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
PNA	Planes Nacionales de Alimentación
PND	Planes Nacionales de Desarrollo
PNMAyCI	Programa Nal. de Modernización del Abasto y del Comercio Interior, 1990-1994
PNMC	Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNV	Programa Nacional de Vivienda
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación
PRONADEVI	Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda
PRONADRI	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRONALF	Programa Nacional de Alfabetización
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
PSS	Programa de Solidaridad Social
PSSCC	Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.
SAHOP	Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas.
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SAP	Secretaría de Asistencia Pública
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPESCA	Secretaría de Pesca
SESA	Sistemas Estatales de Salud

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SILOS	Sistemas Locales de Salud
SNA	Sistema Nacional de Abasto
SNS	Sistema Nacional de Salud
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
ZMDF	Zona Metropolitana del Distrito Federal